

A SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA E O

PROBLEMA DE SEU CONTROLE EXTERNO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

A SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA E O PROBLEMA

DO SEU CONTROLE EXTERNO

Dissertação submetida à Universidade
Federal de Santa Catarina para a ob-
tenção do grau de Mestre em Direito.

Sebastião Berlinck Brito

Setembro de 1.979

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de MESTRE EM DIREITO e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação.

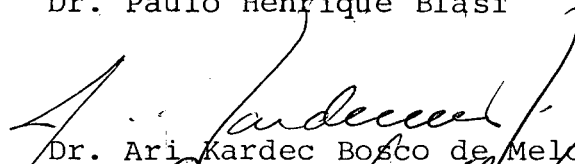


Professor Paulo Henrique Blasi
Orientador do Trabalho e
Coordenador do Curso.

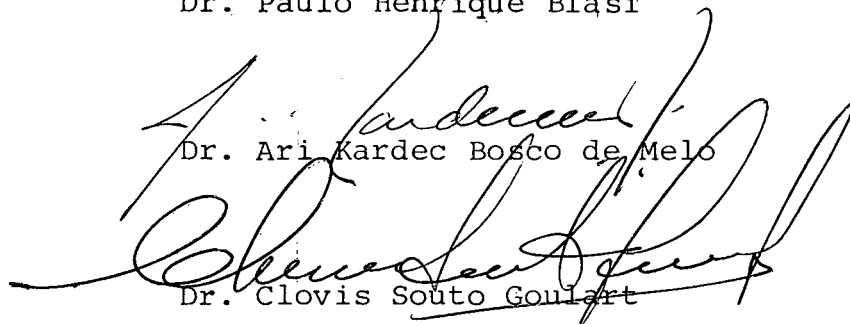
Apresentada perante a BANCA EXAMINADORA composta dos Professores:



Dr. Paulo Henrique Blasi



Dr. Ari Kardec Bosco de Melo



Dr. Clovis Souto Goulart

Este trabalho é dedicado à memória
de Manoel Nahun de Brito, meu pai.

S U M Á R I O

A SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA E O PROBLEMA DO SEU CONTROLE EXTERNO

1.- INTRODUÇÃO	
2.- OS CONTROLES NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA	
2.1.- O enfoque constitucional	3
2.2.- A fiscalização pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica	20
2.3.- O controle pelo Tribunal de Contas	24
2.4.- A sistemática própria às sociedades anônimas ...	31
3.- LEGISLAÇÃO ESTADUAL	
3.1.- A experiência Catarinense	37
4.- UMA REFERÊNCIA AO DIREITO COMPARADO	
4.1.- Inglaterra	46
4.2.- França	50
4.3.- Itália	54
4.4.- Rússia	59
4.5.- Holanda	61
4.6.- Japão	63
4.7.- Alemanha	64
4.8.- Estados Unidos	65
4.9.- América Latina	
4.9.1.- México	66
4.9.2.- Chile	67
4.9.3.- Uruguai.....	69
4.9.4.- Paraguai	71
4.9.5.- Argentina	73
4.9.6.- América Central.....	75
5.- A PROPOSIÇÃO DE UM MODELO	76
6.- CONCLUSÕES	92
7.- BIBLIOGRAFIA	94

R E S U M O

A sociedade de economia mista, ao lado dos outros entes paraestatais, é uma resultante administrativa e jurídica da incursão do Estado na execução de determinada atividade econômica especial ou serviço público, que poderia ficar a cargo da empresa privada.

Entende-se que essa incursão deve ser exteriorizada pelos seguintes aspectos principais: em tal missão o Estado assumirá feição marcadamente empresarial, sem, contudo, perder de vista que se trata de empregar recursos públicos, o que requer, portanto, a existência de controles sobre essa ação.

Ocorre, todavia, que o Estado acionista não tem praticado uma política uniforme no exercício desse controle e, então, há a criação de mecanismos próprios da administração direta, na maioria das vezes tipificados pela rigidez de normas meramente formais, que afetam e reduzem a capacidade operacional dessas empresas.

A manutenção da situação tende a agravar-se, nos termos em que se encontra no Direito Brasileiro. O poder é um exercício progressivo e quando se quer refreá-lo é necessário, antes de mais nada, criar-se condições que possam induzir o seu detentor a tal prática.

O presente trabalho procura entrar nessa problemática e se propõe vitalizar as sociedades de economia mista, no pertinente à eficácia de sua ação, exercido sobre elas, contudo, um esquema eficiente de controle externo.

Com tal propósito, tentou-se vislumbrar a realidade brasileira, que é confrontada com a experiência catarinense, procurando estabelecer-se, sempre que possível, um cotejo com o Direito Comparado. Fornece-se, ao final, um modelo realístico de solução, perfeitamente integrado na visão moderna do Estado democrático atual.

R E S U M É

La société d'économie miste, à côté d'autres entités dans l'Etat, est une résultante administrative et juridique de l'incursion de l'Etat dans l'exécution d'une certaine activité économique spéciale ou service public, qui pourrait être à la charge d'une entreprise privée.

Il s'entend que cette incursion doit être extériorisée par les principaux aspects suivants: pour cette mission, l'Etat revêtira un caractère essentiellement d'entreprise, sans toutefois perdre de vue qu'il s'agit d'employer des recours publics, ce qui requiert, par conséquent, l'existence de contrôles sur cette action.

Il est arrivé, cependant, que l'Etat actioniste n'a pas pratiqué une politique uniforme dans l'exercice de ce contrôle et alors, se créent des mécanismes propres d'administration directe, la plupart du temps caractérisés par la rigidité de contrôles purement formels qui affectent et réduisent la capacité opérationnelle de ces entreprises.

La manutention de la situation a tendance à s'aggraver dans les termes où se trouve le Droit Brésilien. Le pouvoir est un exercice progressif et quand on veut le freiner, il est nécessaire, avant toute chose, de créer des conditions qui puissent inciter son détenteur à une telle pratique.

Cette oeuvre cherche à pénétrer ce problème et se propose de fortifier les sociétés d'économie miste en ce qui concerne l'efficacité de son action exercée sur elles, néanmoins, le schéma d'un contrôle externe efficient.

C'est dans ce but qu'on a tenté d'entrevoir la réalité brésilienne en parallèle avec l'expérience de l'Etat de Santa Catarina, cherchant à établir, chaque fois que possible, une comparaison avec le Droit Comparé. En conclusion est donné un modèle réaliste de solution parfaitement dans le cadre de la vision moderne de l'Etat démocratique actuel.

1.- INTRODUÇÃO

Na evolução da atividade social do Estado, representa a sociedade de economia mista o estágio em que o esforço público busca se congregar com o particular, objetivando a execução de serviços ou atividades econômicas.

A contar da Companhia das Índias Orientais (1), cuja criação demarca com nitidez a fusão de capitais públicos e privados na busca de fins comuns, a História registra uma crescente procura do Estado nessa associação de recursos, visando à exploração de áreas específicas da economia.

A consequência talvez mais direta dessa incursão esteja na expectativa que é gerada por esse tipo de ação do Estado, sempre pressuposta como mais realizante e objetiva do que aquela operada pela máquina burocrática, inteiramente desenvolvida pela chamada administração direta.

Na sociedade de economia mista o Estado se apresenta como o acionista, dele aguardando-se, via de consequência, que proceda como o empresário — o que redundará sempre em esperar-se maior eficácia nas ações empreendidas.

No campo da administração, diferentemente da conceituação jurídica, a noção de eficácia não se confunde com a de eficiência, sendo esta apenas a capacidade para produzir resultato

(1) - A grande maioria dos pesquisadores concorda com esta origem histórica. Segundo o clássico Waldemar Ferreira - 1956: 34, constituiu a Companhia das Índias Orientais inequivocamente instituição estatal. A data de seu nascimento tem registro histórico: 20.03.1602.

dos, enquanto aquela representa o próprio ato do qual decorrem esses resultados.

Nesta visão, portanto, a eficiência não tem a preocupação do resultado, dirigindo-se mais para a forma de execução da tarefa. O controle, pois, quando mal executado pode ser eficiente — numa ótica de poder público — mas ineficaz se analisado sob o ângulo da gestão empresarial.

Transplantada essa noção para o campo do Direito, no pertinente às sociedades de economia mista, ela fornece uma visão bastante nítida do enfoque dúplice a que são essas entidades submetidas. Enquanto delas se espera a obtenção da maior eficácia possível na execução da tarefa que lhe seja própria por definição do respectivo objetivo social, decorrente da estruturação empresarial a que estão jungidas, há, por outro lado, um esforço cada vez mais compressor dos controles externos que sobre elas são exercidos, em vista do dinheiro público que as origina e as viabiliza financeiramente.

Isto resulta num modelo desvirtuado, carente da ação vitalizante própria ao setor privado e da eficácia que lhe justificou o nascimento no mundo jurídico e econômico.

Na referência a controle ou fiscalização, tem-se presente que tal aspecto é o próprio corolário da Administração Pública, e visa a delimitação rigorosa do campo de ação dos agentes incumbidos dessa atividade. A sua necessidade é portanto inquestionável e tem desenvolvimento em três campos: político, administrativo e financeiro.

Evidentemente que não pretendemos acompanhar os que repugnam a ação controladora do Estado junto a essas entidades. Estamos com BIELSA (2) quando ensina que a Administração Pública não pode ser um simples acionista e que, por isto, o controle que exerce há de divergir daquele executado pelo acionista particular. O que motiva o presente trabalho é o conteúdo desse controle, sem se deter em alguma de suas especialidades, segundo

(2) BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo, Tomo I, La Ley, Buenos Aires, 1964:499.

a trilogia referida. Como toda norma de restrição, o controle há de ser delimitado, sem perder a objetividade que lhe deve ser inata.

É cada vez mais progressiva a intervenção do Poder Público nas sociedades de economia mista.

O Estado-acionista, ele próprio inspirador da economia mista, exatamente para dotar sua Administração de entidades mais dinâmicas e flexíveis, tem-se deixado absorver pela natureza pública que lhe é implícita, resultando que ditas sociedades, no pertinente à gestão dos seus próprios objetivos, ao invés de prosseguirem no processo evolutivo de desligamento da máquina estatal — fulcro da sua origem e razão de sua eficácia — estão gradativamente se afetando de publicização, em virtude e por decorrência de legislação que, com relação a elas, vem sendo adotada, crescentemente, no sentido de pô-las sob o regime próprio da estrutura burocrática.

A referência à burocracia tem o sentido de evidenciar nesta palavra o excessivo apego ao formalismo e ao controle, constituindo, em verdade, não propriamente o fenômeno tal como foi registrado por Max Weber, que com ele pretendeu significar uma divisão racional do trabalho, pela organização e pela hierarquia; mas, sim, uma disfunção dessa burocracia de tal forma concebida, como consequência do inadequado emprego de um ou mais elementos que lhe são característicos.

Inegável que tal tendência é imanente ao Poder Público, exercido, via de regra, por número reduzido de originários da administração privada.

O burocratismo, como acima concebemos, tem encontrado, no País, campo fértil nas entidades paraestatais de que se vem tratando, as quais, como é sabido, têm em nosso direito um caráter ainda híbrido e conceituações vacilantes, não obstante as definições encontráveis em nossa legislação, sobretudo a partir do Decreto Lei nº 200, de 1967, modificado pelo Decreto Lei nº 900, de 1969.

Aliás, encontramos no clássico Waldemar Ferreira a manifestação de que apenas sobre a forma é que a sociedade de

economia mista é sociedade anônima, uma vez que, no demais, está sujeita a volitividade do poder público.

É em tal linha que o festejado autor transcreve George Ripert (3), no que o acompanhamos:

"a lei tudo pode, menos conciliar o inconciliável. Não se poderia unir o Estado, cuja ação desinteressada obedece apenas aos ditames do interesse público, a acionistas porfi-antes em busca de lucros em seu interesse privado. Ou bem o Estado coloca seus recursos em dinheiro e em crédito ao dispor da sociedade, em só proveito dos acionistas, ou bem lhes impõe sua vontade e surge a empresa do Estado, sob a forma de sociedade privada".

A sociedade de economia mista tem caracterizado, sobretudo, na forma dessa posição doutrinária, realmente uma sociedade privada que se impregna da vontade do Estado acionista.

O Estado moderno tem suas funções de poder com características técnicas e controles cada vez mais exacerbados.

Conquanto este seja conceito usual de ciência política, ensejando o estudo dos seus reflexos, mais frequentemente, sobre as estruturas institucionais, amalgamadas sob influência do liberalismo clássico, não há como descurar, por outro lado, dos seus efeitos também no campo restrito em que se esboça o presente estudo.

Consideramos oportuno colocar aqui, antes de prosseguir no entendimento que está sendo delineado, que a acepção que damos à expressão Estado-acionista ou Estado-empresário é que representa o exercício organizado de uma atividade econômica,

(3) FERREIRA, Waldemar Martins: 87.

procurando adequada retribuição pelos bens ou serviços que produz ensejando-lhe, assim, a manutenção e a continuidade na produção desses bens e serviços. A idéia do lucro deixa de constituir um imperativo de tal atividade, não sendo, pois, mais do que uma peculiaridade dessa formulação geral.

Outro aspecto é que, na sua participação acionária nas empresas de economia mista, personifica-se o Estado através do Poder Executivo, e é esse Poder que galvaniza as entidades mencionadas e nelas exerce a supremacia de todas as funções de gestão, orientação e controles.

A nossa suposição, contudo, é a de que tal situação não constitui decorrência de um quadro abstrato e aprioristicamente elaborado.

Pretendemos considerar que se trata de composição fática, emergente da própria transformação social operada nas primeiras décadas do século XX e do que resultou, no Brasil e no Mundo, em instituir-se a intromissão estatal na economia, objetivando atender, em especial, projetos e ou áreas da infraestrutura.

No caso brasileiro, essa situação é bem característica e o evoluir do dirigismo estatal nessa direção tem resultado sempre de casos concretos e específicos, tanto que, só em 1967, pelo Decreto Lei nº 200, foi fornecida definição legal às sociedades de economia mista. Frise-se, a tal propósito, ademais, que ainda hoje se discute a extensão das definições aludidas, o que não comporta estudar nesta dissertação — que tem o objetivo restrito de focar a questão do controle — mas para enfatizar o quanto se ainda tateia nessa área aduziremos à recente tese (4) de que a Lei nº 6.404, de 15.12.76 (Lei das Sociedades Anônimas), formularia novo conceito de sociedade de economia mista, no qual se enquadrariam apenas entidades incumbidas do exercício de atividade econômica.

(4) AMARAL, Antônio Carlos Cintra, "Conceito de Sociedade de Economia Mista no contexto da nova Lei das Sociedades Anônimas", separata da Revista de Direito Público, Janeiro/Junho 1976 - São Paulo.

0.

Acreditamos não conter exagero a afirmação de que a criação das sociedades de economia mista — como instituição recente no campo do direito e da economia — é mais casuística do que programática, decorrendo sempre de necessidades imediatas, o que talvez seja a causa direta do problema que tencionamos abordar e para o qual pretendemos esboçar uma solução.

Supomos, pois, que seria de aceitar-se como premissa a colocação de que o fenômeno das sociedades de economia mista, tal como a intervenção em geral do Estado na economia, tem sido fruto de resultantes técnicas ou econômicas — quando deveria resultar de opções políticas — e isto tem posto o assunto à margem de alguns desenvolvimentos teóricos de ordem jurídica.

Vem-nos à mente esta afirmação porque iniludivelmente existe um problema estrutural que precisa ser corrigido.

Neste trabalho pretendemos oferecer uma contribuição ao conjunto de ações que, com esse objetivo, deverá ser elaborado.

Observe-se que ao lado do problema que estamos procurando circunscrever quanto à crescente burocratização dessas entidades, com riscos à sua eficácia, outros também se sabe existirem e que têm tanta gravidade como a que é objeto deste estudo. É o caso, por exemplo, da exagerada criação das empresas estatais em geral, não só as de economia mista, sem um adequado e prévio estudo técnico de viabilidade, cujas consequências, em tal caso, serão sempre imprevisíveis.

A questão é abordada com muita propriedade pelo Consultor de Empresas e professor da Fundação Getúlio Vargas, Getúlio Carvalho, no trabalho em grande parte embasado nos relatórios da ONU e publicado pela Revista de Administração Municipal- (5):

"Embora não exista na realidade o que se possa chamar de ponto de equilíbrio entre a necessária auto-

(5) - CARVALHO, Getúlio, Revista de Administração Municipal, Janeiro/Fevereiro, 1973:10.

nomia e os requisitos de coordenação e controle, as autoridades governamentais devem assegurar aos diretores das empresas públicas poderes administrativos suficientes para que desempenhem suas funções de acordo com as responsabilidades inerentes a seus cargos. Não faz sentido, por exemplo, exigir que se comporte como uma unidade administrativa (ou repartição pública) uma organização cujas atividades envolvam grande número de transações comerciais, das quais poderá obter receitas com que custear parte ou mesmo o total de suas operações".

Embora sem perfilarmos na corrente que defende a rigorosa normatização das sociedades de economia mista, que passariam a se enquadrar no rigorismo de regulamentos que a tudo previssem, queremos crer que as situações até aqui alinhadas efetivamente suscitam a necessidade de fixação de alguns padrões que assegurem e controlem a moralidade dos atos incumbidos aos agentes que administram essas empresas estatais, sem prejuízo, porém, da liberdade de ação que lhes deve ser imanente, constituindo sua própria razão de ser.

Anotamos com Celso Antônio Bandeira de Melo (6) que as sociedades de economia mista tem, sobretudo, singularidade de regime jurídico. É desse autor que transcrevemos, pela oportunidade, o trecho que segue:

"Portanto, o pressuposto lógico compulsório e inafastável, postulador de uma definição de sociedade mista, é a singularidade de seu regime em confronto com os demais regi

(6) - MELLO, Celso Antônio Bandeira de, Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1973:104.

mes de outras sociedades existem -
tes.

Com efeito, se o regime de tais entidades fora rigorosamente o mesmo das sociedades mercantis, delas não se diferenciaria perante o Direito, dispensando pois a construção de um conceito próprio; se, inversamente, seu regime fora igual ao das administrações públicas personalizadas, coincidiria com a notória — embora mal definida — figura da pessoa autárquica.

Em suma: o conceito de sociedade de economia mista, para ser juridicamente substantivo, necessita corresponder a uma situação original, sob prisma do Direito. Cumpre esclarecer que toda originalidade em Direito significaria singularidade de regime jurídico e não de substrato material ou de critério técnico, de organização, ou econômico.

Em conclusão: toda e qualquer sociedade de economia mista, para que assim se possa qualificar, supõe, necessariamente, a existência de certas normas singulares, específicas, justamente aquelas que assinalam o especial interesse do Estado na atividade que desenvolve e no modo por que o faz. É precisamente este traço o elemento revelador de sua originalidade em relação às sociedades privadas em geral".

O que se propugna é que a singularidade de regime dessas empresas não chegue ao ponto de exacerbação que ocasione o enfraquecimento mutilante da ação decisória de quem as dirige.

O controle pelo Poder Público, evidentemente vi-

tal, necessita ser instituido através de preceitos uniformes, precisos, e, embora rigorosos, sem intromissão ou desvirtuamento do sentido empresarial que deve dar forma a essas organizações.

2.- OS CONTROLES NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

2.1.- O Enfoque Constitucional

A definição brasileira de sociedade de economia mista está consubstanciada no artigo 5º do Decreto Lei nº 200, de 25.02.1967, consoante a alteração ditada pelo Decreto Lei nº 900, de 29.09.1969:

"Sociedade de economia mista é a entidade de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade de Administração Indireta".

A procedência de uma orientação política quanto à indispensabilidade de serem submetidas a controle externo recebeu lapidar síntese de Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (7), que, dos autores consultados, foi quem a nosso ver melhor circunscreveu o assunto, embora estivesse referindo-se a empresas públicas mas em colocação que se aplica às sociedades de economia mista, com toda propriedade:

"Surgem elas: 1º) como manifestação da descentralização governamental;

(7) - SOBRINHO, Manoel de Oliveira Franco, Organização Administrativa das Empresas Públicas, Revista de Direito Público, volume 15, 1971:31.

2º) como forma de pluralização ou divisão do trabalho administrativo;
 3º) como espécie de multiplicação de órgãos públicos de natureza privada.

Daí, necessariamente, diante da administração central, no que concerne à organização das empresas públicas, o controle interno e a tutela administrativa.

Quando se apresentam como pessoas jurídicas criadas pelo Estado, porém funcionalmente distintas dele, supõem subordinação de hierarquia administrativa indispensável à unidade estatal".

Além dos casos de estruturação em concessionária de serviços públicos federais, conforme o artigo 167 da Constituição Federal, a formulação do Decreto Lei nº 200 se harmoniza com as disposições promanadas dos artigos 163 e 170, parágrafos 1º, 2º e 3º da Carta Magna, onde estão previstas as possibilidades de o Estado intervir no domínio econômico ou a de suplementar a iniciativa privada:

"Artigo 163 - São facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei federal, quando indispensável por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais".

"Artigo 170 - às empresas privadas compete, preferencialmente, com o estímulo e o apoio do Estado, organizar e explorar as atividades e

conômicas.

§ 1º - Apenas em caráter suplementar da iniciativa privada o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica.

§ 2º - Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e das obrigações.

§ 3º - A empresa pública que explorar atividade não monopolizada ficará sujeita ao mesmo regime tributário aplicável às empresas privadas".

O entendimento que se tem formulado quanto à extensão do Estado, sob a forma de sociedades por ele constituídas, para explorar atividade econômica, monopolisticamente ou suplementarmente à exploração realizada pelas empresas privadas, é no sentido de que, dedicando-se a atividades que não lhe são próprias, por natureza, o Estado proporciona a ampliação do conceito de serviço público.

Segundo alguns, tal situação geraria um problema de técnica jurídica porquanto o Direito Administrativo abrangeria, restritamente, o serviço público originário; as atividades decorrentes das empresas estatais, sendo de natureza mercantil, estariam situadas fora da órbita do Direito Público.

Esta colocação pragmática conduziria à causa dos propugnadores do Direito Econômico, o qual substituiria o Direito Administrativo no estudo da intervenção estatal na economia, pois aquele teria por objeto regular a ação do Estado "sobre as estruturas do sistema econômico e as relações entre os agentes da economia". (8)

(8) - PEREIRA, Affonso Insuela, o Direito Econômico na Ordem Jurídica, São Paulo, José Bushatsky, 1974: 60/61.

No entendimento de outros autores, inexiste indissolubilidade entre os conceitos de empresa estatal e serviço público anotando Georges Vedel (9) que a coincidência entre serviço público e aquelas entidades não é rigorosamente obrigatória.

Enfatiza não ser todo serviço público caracterizador de uma dessas entidades, da mesma forma que estas não geram, necessariamente, serviços públicos.

Aduz Themístocles Brandão Cavalcanti (10) porém, com o proverbial acerto, que o conceito de serviço público é relativo, variando em função de condições e épocas, bem como do próprio sistema político e econômico de cada País, de forma que é o conjunto dos serviços considerados e não o regime interno desses serviços que justifica sua definição como públicos. Daí a afirmação de Themístocles Brandão Cavalcanti, sintetizando a doutrina de Jezé, de que (11) "serviço público é aquele considerado como tal pelo Estado".

É uma concepção que nos parece adequada, inclusive por vislumbrar adaptabilidade ao que Dalmo de Abreu Dallari (12) encontra ser uma tendência sociológica futura — o Estado do Bem Estar, representado pela melhoria das condições de vida em geral, como decorrência do desenvolvimento econômico homogêneo e planejado pelo Estado.

Partindo desses dispositivos que dão corpo, na legislação brasileira, às sociedades de economia mista, procuraremos enumerar os outros que tratam, especificamente, do aspecto que envolve o controle dessas entidades. Ainda na Constituição Federal, temos o artigo 45:

"A lei regulará o processo de fiscalização, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta".

(9) - VEDEL, Georges, Droit Administratif, Presses Universitaires de France, Paris,, 1973:756.

(10) - CAVALCANTI, Themístocles Brandão, Curso de Direito Administrativo, Freitas Bastos S.A.-7a. edição, São Paulo: 223/224/225.

(11) - Obra citada: 229

(12) - DALLARI, Dalmo de Abreu, O Futuro do Estado, Indústria Gráfica Saraiva, São Paulo: 191, 1973.

Já o artigo 70, também da Constituição Federal, estabelece que "A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei".

Em seus parágrafos 1º e 4º, o dispositivo legal em referência dispõe sobre a forma como se procederá ao controle externo, explicitando que será através do Tribunal de Contas, ao passo que o parágrafo 5º restringe a aplicação dessas normas, quanto à administração indireta, às autarquias. Invocamos suas disposições, contudo, porque tem elas pertinência com matéria a ser tratada em outra parte deste trabalho.

Pelo artigo 85, nº I, os Ministros de Estado tem competência para "exercer a orientação, coordenação e supervisão dos Órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência ...".

O artigo 153, ao dispor sobre os direitos e garantias individuais, assegura o controle jurisdicional, estatuinto no parágrafo 31 que "qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise a anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas". A Lei nº 4.717, de 29.06.1965, regula essa Ação e empresta forma ao tipo de controle referido.

Além da Constituição Federal, cabe referir, dentro da Reforma Administrativa introduzida pelo Decreto Lei nº 200, o parágrafo 1º do artigo 4º, que vincula as sociedades de economia mista ao Ministério respectivo — disposição que se completa, pois, com a norma Constitucional prevista no nº I do artigo 85, antes aludida.

O artigo 19 submete à supervisão do Ministro de Estado competente, a exemplo da figura da tutela, existente no Direito francês, como se estudará no Capítulo IV, todos os órgãos da administração pública federal direta e indireta. Essa disposição se completa com o artigo 20 que estatui, no caput, a responsabilidade do Ministro perante o Presidente da República, transladando-se, assim, a que, perante ele, assumiram os dirigentes de Órgãos da administração indireta, pelos seus atos de gestão.

Já o parágrafo único, em caráter geral, delimita com precisão o que seja a supervisão ministerial:

"A supervisão ministerial exercer-se-á através da orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados ao Ministério, nos termos da lei".

Especificamente quanto a Administração Indireta visa aos seguintes aspectos (artigo 26): realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade; eficiência administrativa, autonomia administrativa, operacional e financeira.

Afora essas disposições, ainda prescreve o Decreto Lei nº 200 — artigo 183 — que as entidades que prestam serviços de interesse público ou social "estão sujeitas à fiscalização do Estado".

Restritamente quanto ao controle, o Capítulo V do Título II (artigos 13 e 14), do citado Decreto Lei nº 200, estabelece quanto ao seu exercício interno e externo, o primeiro de natureza hierárquica e o segundo através do sistema de contabilidade e auditoria da União. Anota o artigo 14, ainda, com invulgar clarividência, que se suprimirão os controles meramente formais ou com custos injustificados.

Está afirmado, na página 6, deste trabalho, citando-se Celso Antônio Bandeira de Melo, que constitui traço original das sociedades de economia mista a singularidade de seu regime jurídico. Este é, realmente, o seu ponto característico central, de tal modo que o ordenamento jurídico em apreciação, que tem caráter imperativo para as sociedades nacionais, ressoa-se de aplicação para entidades constituídas por associação internacional cujo regime será singularmente próprio, com base na respectiva legislação de constituição.

É o sentido de manifestação recente da Consultoria Geral da República (13), opinando especificamente quanto à

(13) - Parecer publicado no Diário Oficial da União, Seção I, de 19.10.1967: 16869/77.

natureza jurídica da entidade binacional ITAIPU e seus controles financeiros, internos e externos.

A manifestação em referência situa-a, em primeiro lugar, com base em doutrina francesa, como um organismo internacional de gestão ou sociedade internacional, diversa, porém, das sociedades multinacionais de caráter privado, constituídas estas, como se sabe, segundo o direito interno de cada país onde atuam, de modo que, juridicamente, não são internacionais, embora o sejam economicamente.

Resulta como consequência de tal colocação que o organismo internacional de gestão — como se afigura ITAIPU — sujeita-se a meios de controle administrativo e financeiro, criados pelo Estado que o instituiu, seja para a vigilância dos recursos que lhe são atribuídos, seja para a verificação do próprio desempenho da entidade.

Transcrevendo a orientação estabelecida pela Consultoria Geral da República, no parecer a que se vem aludindo:

"Trata-se de fenômeno de certo modo correspondente à tutela mantida, internamente, pelo Estado, sobre as entidades por ele instituídas para a realização de serviços públicos, e é a correspondência ou analogia de objetivos que justificam a aplicação a esses outros organismos, diversamente do que se passa com os que a doutrina tem chamado verdadeiras organizações internacionais, tanto as inter-governamentais, como as supra-nacionais. No caso da binacional, tanto mais se justifica a invocação desses mecanismos jurídicos de acompanhamento, quanto dependente ela se mostra dos Estados Constitutivos, circumscrita a sua atuação aos interesses comuns a eles correspondentes, e jungida à permanente verificação, por eles, da satisfação dos encargos para os quais foi criada".

A conclusão, então, da Consultoria Geral da República, é no sentido de que, à empresa binacional, sô se aplicam os meios de controle previstos nos atos internacionais que a instituíram, dado que suas cláusulas passam a significar normas jurídicas que se incorporam aos ordenamentos internos, com força e consequência de lei nacional.

A entidade binacional, portanto, nesta linha de entendimento, não fica sujeita às normas aplicáveis às entidades públicas nacionais. Acentua, aliás, o parecer da Consultoria Geral da República, que se vem apreciando, ter a binacional pressupostos próprios, razão porque não se sujeita a "formas de inspeção administrativa ou supervisão hierárquica, e de controle interno ou externo, constantes do direito constitucional ou administrativo brasileiro, mesmo que os seus agentes não possam, de modo algum, ser considerados funcionários internacionais".

2.2.- A fiscalização pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

Não são apenas os instrumentos legais básicos e normativos referidos no sub-capítulo 2.1 que oferecem às sociedades de economia mista, na esfera federal, prescrições voltadas para sua fiscalização e controle.

Quando tais entidades são analisadas isoladamente, por área de atividade, encontra-se, via de regra, legislação especial submetendo-as à fiscalização e controle próprio, quase sempre mediante fixação nas respectivas leis constitutivas.

Tal não é, porém, o escopo deste trabalho, que se propõe apreciar o fenômeno sob um ângulo mais geral, no qual estejam visualizadas todas as sociedades de economia mista, independentemente da natureza ou objeto.

Neste diapasão, por sequência cronológica, afora os dispositivos legais enumerados, cabe uma referência à lei nº 4.137, de 10.09.1962 — que regula a repressão ao poder econômico — cujo artigo 18 tem a redação que segue:

"O CADE exercerá a fiscalização da administração das empresas de economia mista e das que constituem patrimônio nacional, sob qualquer forma de organização".

§ 1º - Essa fiscalização se estende à gestão econômica da Empresa e regime de contabili

dade, exercendo-se por processo indireto de Consulta e a posteriori".

Pela pertinência com o tema que estamos abordando, invocamos a ilustração que é fornecida sobre a amplitude da fiscalização a cargo desse órgão, discutida no seu processo nº20629, sendo relator o Conselheiro Coelho de Souza. A decisão a que se alude — em que foi parte a LIGHT S.A. — decidiu com a seguinte ementa (aprovado em sessão de 25.04.1966):

"As empresas de direito privado, nas quais o Estado tem participação acionária, estão sujeitas à fiscalização do CADE".

Não obstante a importância intrínseca do julgado, que estendeu o poder de fiscalização do órgão mesmo às empresas que não sejam de economia mista, bastando que, nelas, o Estado seja acionista, o que assume expressão invulgar para o trabalho que estamos desenvolvendo é a interpretação dada à expressão "... sob qualquer forma de organização" ..., contida no caput do artigo 18, como acima se encontra transcrito, a qual foi entendida como a significar o desejo do legislador em ver submetida ao poder de fiscalização do CADE toda empresa da qual o Estado participe, independentemente de sua composição acionária, não sendo necessária, pois, a ostentação da figura do acionista que é como ele se apresenta perante as sociedades de economia mista das quais participa, por regra fixada no Decreto Lei nº200, de 1967.

Em outro processo — o de nº 20.596/65, julgando matéria em que esteve envolvida a Companhia Vale do Rio Doce, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica focalizou como sendo sua competência, quanto às sociedades de economia mista:

"... 1) repressão de trustes, monopólios ou cartéis praticados pelas sociedades de economia mista;

2) fiscalização geral e permanente das sociedades de economia mista, mediante processo indireto de consulta e a posteriori ...".

A propósito da primeira competência, vale reproduzir o desenvolvimento lógico de parte do voto do relator, Conselheiro Gratuliano Brito — aprovado por unanimidade na sessão de 18.05.66:

"A primeira vista, poder-se-ia admitir que essas empresas não poderiam ser sujeitos ativos de tais delitos, pois a investida monopolística em que se empenhassem representaria, afinal de contas, a vontade da própria pessoa jurídica de direito público interessada na repressão dos trustes, monopólios e cartéis.

A entidade que reprime, através do CADE, é a mesma que tem a gestão administrativa e o controle de empresa. Logo, se a empresa de economia mista estivesse praticando o monopólio, é porque a entidade interessada na sua repressão assim de terminara.

Todavia, as coisas não se passam com essa simplicidade. Por isso, foi elaborado um verdadeiro sistema de freios e contra-pesos, por força do qual ter-se-á, sempre, garantida a possibilidade de repressão, mesmo que o delito seja de sociedade de economia mista, controlada pelo Tesouro Nacional, ou, mais precisamente, pelo Poder Executivo".

Mais adiante, o voto em questão ressalva que o Executivo somente pode transformar uma sociedade de economia mista em instrumento de monopolização se o fizer através de lei especial, sendo vedado fazê-lo por simples ato de poder. E, com precisão, sintetiza a competência do CADE no que diz respeito às sociedades de economia mista:

- "1) repressão, quando for o caso, de delito de abuso de poder econômico praticado por sociedade de economia mista, na mesma medida em que se reprimem tais delitos quando perpetrados por qualquer outra pessoa de direito privado;
- 2) fiscalização genérica da administração de sociedades de economia mista estendendo-se inclusive à gestão econômica da empresa e regime de contabilidade, que se exercerá por processo indireto de consulta e a posteriori, a fim de sugerir ao Presidente da República as providências que pareçam necessárias.
(artigo 18 §§ 1º e 2º da Lei nº 4.137-62)!"

Finalmente quanto à competência do CADE, é oportuna uma referência especial ao Decreto nº 52.472, de 13.09.1963, instituindo, entre outras competências, que a fiscalização que cabe aos Ministérios exercer sobre autarquias, órgãos autônomos e sociedades de economia mista é de natureza permanente, uma vez que prevê esse diploma legal o auxílio do CADE aos Ministérios que tivessem de exercer tais encargos, ex Vi do respectivo artigo 3º.

Acentue-se, por último, que atualmente o CADE não tem mais vinculação à Presidência da República e sim ao Ministério da Justiça, por força e em decorrência do Decreto nº 60.901, de 26.06.1967.

2.3.- O controle pelo Tribunal de Contas.

No pertinente à fiscalização a cargo do Tribunal de Contas, ~~sobrelevam-se~~, inicialmente, as disposições do Decreto Lei nº 199, de 25.02.1967, cujo artigo 1º o define como órgão auxiliar do Congresso Nacional. Ademais, estende a competência do Tribunal de Contas da União para tomar contas de todo aquele que "arrecadar ou gerir dinheiros, valores e bens da União ou pelos quais esta responda, bem como, quando houver expressa disposição legal, dos administradores dos órgãos da Administração Indireta.

Com base nesse Decreto Lei, combinado com a Constituição Federal e Decreto Lei nº 200, o Tribunal de Contas da União, pela Resolução nº 44/67, de 21.07.67, baixou documento designado por Normas Regimentais e Instruções, constando o seguinte de seu artigo 12:

"Sem prejuízo do disposto na legislação vigente; na legislação anterior, por força da alínea a do § 1º, do artigo 214 da Reforma Administrativa e, ainda, conforme os artigos 42 e 43 da Lei Orgânica — o Tribunal de Contas regulará, em instruções complementares, a remessa de documentos e informes pelas entidades da Administração Indireta e das que, por força de lei, lhe devem prestar contas".

Aclareando, surgiu em tal quadro a Lei nº.6.223, de 14.05.1975, que dispôs sobre a fiscalização financeira e orçamentária da União. Ademais, introduziu no Direito Brasileiro a disposição do seu artigo 7º, assim:

"As entidades públicas com personalidade jurídica de direito privado, cujo capital pertença exclusiva ou majoritariamente à União, ao Estado, ao Distrito Federal, ao Município ou a qualquer entidade de Administração Indireta ficam submetidas à fiscalização financeira do Tribunal de Contas".

Nesse diploma legal, para o trabalho que desenvolvemos, é da maior significação o princípio que se contém nos parágrafos 1º e 2º, redigidos assim:

"A fiscalização prevista neste artigo respeitará as peculiaridades de funcionamento da entidade, limitando-se a verificar a exatidão das contas e a legitimidade dos atos, e levará em conta os seus objetivos, natureza empresarial e operação segundo os métodos do setor privado da economia".

"É vedada a imposição de normas não previstas na legislação geral ou específica".

Anota Luiz Octávio Gallotti (14), com a autoridade de Ministro do Tribunal de Contas da União, que a competência atribuída àquela Corte pela Lei nº.6.223, de 14.07.1975, transcende os limites da administração indireta fixados no Decreto Lei

(14) - GALLOTTI, Luiz Octávio, O Tribunal de Contas da União e a prática de sua competência constitucional, Revista de Direito Administrativo - Fundação Getúlio Vargas, 131, Janeiro/Março de 1978:4.

nº 200, de 25.03.1967, de vez que "não está condicionada à feição jurídica atribuída à entidade fiscalizada, nem à sua criação por lei ou ato presidencial; também pouco se restringe à participação acionária direta ou primária da União e entidades da sua administração indireta, compreendendo, ao invés, as chamadas subsidiárias de segundo ou terceiro grau".

O artigo 7º da Lei nº6.223, de 14.07.1975, não obstante o seu propósito de abranger toda a Administração Indireta, continha a impropriedade técnica de referir-se a "entidades públicas com personalidade jurídica de direito privado" e, quanto à participação do Estado no Capital Social, igualmente não apresentava clareza desejável, aludindo à participação exclusiva ou majoritária. Adveio, com oportunidade, a Lei nº6.525, de 11.04.1978, modificando a redação do caput do artigo 7º, transcrito na folha 25 , a qual passou a ser a que segue:

"Art. 7º - As entidades com personalidade jurídica de direito privado, de cujo capital a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município ou qualquer entidade da respectiva administração indireta seja detentor da totalidade ou da maioria das ações ordinárias, ficam submetidas à fiscalização financeira do Tribunal de Contas competente, sem prejuízo do controle exercido pelo Poder Executivo!"

A alteração não produziu efeito sobre os parágrafos antes transcritos. Introduziu, além disso, o parágrafo 3º consignando matéria da maior importância para o nosso estudo ao estabelecer que quando a participação da União, Estado, Distrito Federal ou Município, em empresa privada, diretamente ou através de entidade da respectiva administração indireta, for minoritária ou igual à metade do capital social, também assegurar-se-lhe-á o direito de fiscalização.

No caso, essa fiscalização será aquela proporcionada ao acionista minoritário pela Lei das Sociedades por Ações.

A indagação de qual é o direito de fiscalização do acionista minoritário responde a Lei nº 6.404, de 15.12.1976, ao nosso modo de entender, pelo artigo 141, parágrafo 4º, quando assegura aos acionistas representativos de 20%, no mínimo, do capital com direito a voto, a eleição de um dos membros do Conselho de Administração nas empresas em que o número dos membros desse Conselho for inferior a 5, prerrogativa assegurada nas sociedades de economia mista com qualquer número de Conselheiros, em razão do artigo 239.

Está na mesma linha de resposta o artigo 240 da Lei referida. Muito apropriadamente para o nosso trabalho, assegura ao acionista minoritário, expressamente, a eleição de um membro para o Conselho Fiscal.

Na órbita federal, há, ainda, uma disposição constitucional de grande importância, que deixamos para referir aqui, isoladamente das outras prescrições da Lei Maior antes apreciadas, pela harmonização que com ela apresentam os dispositivos transcritos das Leis nºs 6.223, de 1975, e 6.525, de 11.04.1978. É o estatuido no artigo 167, especificamente para as concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais:

"Artigo 167 - A lei disporá sobre o regime das empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais, estabelecendo:

- I - obrigação de manter serviço adequado;
- II - tarifas que permitam a justa remuneração do capital, o melhoramento e a expansão dos serviços e assegurem o equilíbrio econômico e financeiro do contrato; e
- III - fiscalização permanente e revisão periódica das tarifas, ainda que estipuladas em contrato anterior".

Dentro do sentido que está sendo dado ao presente estudo, consignamos importância à expressão sublinhada do nº III fiscalização permanente — a qual deve ser analisada, no nosso entendimento, em conjunto com o parágrafo 1º do artigo 4º do Decreto Lei nº 200 e artigo 183 do mesmo diploma legal, particularmente vinculando as sociedades de economia mista aos Ministérios respectivos e prescrevendo a fiscalização do Estado em todas as entidades que prestam serviços de interesse público ou social.

A propósito da supervisão, traz-se o abono doutrinário de Marcelo Caetano, que afirma nela encontrar figura européia da Tutela Administrativa, a significar a constante presença do Governo nas entidades autônomas, mantendo-se informado de sua vida interna (15).

Enquanto as demais disposições federais sobre a matéria procuram sempre ressaltar a figura de direito privado das sociedades de economia mista, o que as levaria a aplicar os métodos de trabalho próprios a esse ramo do Direito, principalmente comercial, o conjunto de prescrições por último apreciado, que se aplica sempre quando a sociedade de economia mista alia também a condição de concessionária de serviço público, conforme promana do artigo 167 da Constituição Federal, enseja a prática de fiscalização que ficaria de certa forma ao talante das autoridades do Ministério vinculante.

A mesma disposição é aplicável no caso das unidades federadas, com vinculação das sociedades de economia mista locais às Secretarias de Estado — podendo ditas autoridades fixarem prescrições que absolutamente não são consentâneas com os princípios antes referidos de atuação comercial.

A vinculação aos Ministérios, no caso federal, e a Secretarias de Estado — no caso estadual — com aplicação inclusive em Santa Catarina, como adiante se estudará — cria o risco de serem as sociedades de economia mista conduzidas ao caminho da burocratização, pois as autoridades referidas regulamen

(15) - CAETANO, Marcelo, Princípios Fundamentais do Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Forense, 1977:91.

tam-nas, comumente, dentro do conjunto geral da administração se torial que lhes incumbe dirigir, pouco podendo diferenciar entre um órgão típico de administração direta e uma empresa estatal co mo a sociedade de economia mista.

É bem verdade que se poderá redargüir que as disposições constitucionais jamais são antinômicas; que convergem e se completam. Certo. A análise técnico jurídica do artigo 167, n^o III, leva o intérprete a juncioná-lo à disposição normativa do parágrafo 2^o do artigo 170 — quanto à extensão a essas entidades das " ... normas aplicáveis às empresas privadas ...". E até poderíamos acrescentar com Hely Lopes Meirelles (16):

"Embora paraestatal, a sociedade de economia mista ostenta estrutura e funcionamento da empresa particular, porque isto constitui, precisamente, a sua própria razão de ser. Nem se compreenderia que se burocratizasse tal sociedade a ponto de emperrar-lhe os movimentos e a flexibilidade mercantil, com os mê todos estatais".

Ou, ainda, argumentar com a agudeza do juriscôn - sulto Pontes de Miranda (17):

"... não só os princípios constitucionais se impõem às legislaturas ordinárias — impõem-se-lhes também os conceitos de que se serve a Constituição para formular os seus princípios e as suas regras jurídi cas: o sistema lógico, desde os con ceitos, é acima dos sistemas lógicos que as legislaturas criem".

(16) - MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, 1975, Revista dos Tribunais, São Paulo: 329.

(17) - MIRANDA, Pontes de, Comentários à Constituição de 1967, To mo III, Revista dos Tribunais, 1970: 225.

Todavia, há uma realidade prática a contrastar com esse entendimento.

A vinculação dessas sociedades a Ministérios ou a Secretarias de Estado cria, como condição básica, evidentemente, uma subordinação hierárquica que tolhe qualquer iniciativa de discussão quanto à legalidade constitucional de determinada orientação administrativa que lhes for traçada, existindo o que chamaremos de legalidade formal, que não pode deixar de cumprir-se.

Essa legalidade formal — que não se confunde com o direito formal — é representada por disposições estabelecidas em leis estaduais, decretos federais ou estaduais, portarias e ordens de serviço também federais ou estaduais, etc, que, embora eivadas do vício da inconstitucionalidade, ou portadores de discutível constitucionalidade, têm seu cumprimento decorrente do princípio da subordinação, constituindo paradoxo inaceitável argüir-se a hipótese de ser a matéria discutida judicialmente para apurar-se o embasamento jurídico-legal das determinações recebidas.

A discussão judicial da matéria evidentemente que suscitaria a questão da confiança, que poderia ser considerada atingida pelos governantes que tivessem de discutir a substância jurídica de suas orientações com os integrantes de suas equipes de trabalho destacados para conduzir as empresas estatais.

2.4.- A sistemática própria às sociedades anônimas.

No Brasil, em decorrência da definição legal introduzida pelo Decreto Lei nº 200, de 1967, a economia mista se realiza sempre e unicamente através da sociedade anônima — não havendo a hipótese de se promover, como em outros países, essa associação de capitais sob outra forma societária.

Nessa modalidade de sociedade — doutrinariamente chamada de capital — o controle é exercitado diretamente pela assembléia geral ou, mais propriamente, pelo órgão de fiscalização por ela constituído: o conselho fiscal.

Já Carvalho de Mendonça (18) o declarava em ban carota, verberando-lhe a incapacidade, a falta de consciência e condescendência e clamava para que a lei encontrasse forma mais eficaz para o exercício da fiscalização interna das sociedades anônimas, invocando decisão do Congresso Internacional das Sociedades por Ações, realizado em Paris no ano de 1910:

"La loi ne doit pas imposer, dans les sociétés anonymes, l'organisation d'un pouvoir de surveillance".

Na verdade, em termos do exercício de controle, o Conselho Fiscal não tem realizado dentro das sociedades um trabalho que possa ser considerado de auxílio a ela própria ou a

(18) - MENDONÇA, J.X. Carvalho de, Tratado de Direito Comercial Brasileiro, Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 1959 - volume IV: 88.

sua organização; o seu concurso tradicionalmente tem sido mais no plano tipicamente contábil e sem interferência na gestão da empresa. Ao menos foi assim até o advento da lei nº 6.404, de 15.12.1976, em vigência, com caráter impositivo a todas as sociedades anônimas, a contar de janeiro de 1978.

Esta referida lei — que oferece uma nova estrutura às sociedades anônimas, diametralmente oposta a que decorria do Decreto Lei nº 2.627, de 1940 — tem como um dos principais requisitos o fato de que o Conselho Fiscal transmudou-se daquela velha figura de aprovador de contas, podendo ter, se os estatutos previrem, funções de natureza permanente, assumindo tal caráter sempre que se tratar de economia mista, por força do artigo 240 da Lei nº 6.404, de 15.12.1976, tanto que seus membros não podem perceber, num exercício determinado, vencimento inferior a um décimo do que em média for atribuído a Diretor, não computada a participação nos lucros (artigo 162, § 3º).

A condição do funcionamento permanente ou não do Conselho Fiscal tem direta relação com a eleição dos membros, conforme o artigo 161 da Lei nº 6.404, de 15.12.1976. Se admite o funcionamento, a eleição far-se-á por ocasião da assembléia ordinária; no caso contrário, a eleição e a instalação ocorrerão apenas por solicitação de acionistas.

Faz-se exceção, porém, para a sociedade de economia mista onde esse órgão, por força do artigo 240, já citado, terá funcionamento permanente.

O Conselho Fiscal, na orientação que lhe traduz a vigente Lei sobre as sociedades anônimas, é o órgão através do qual o acionista, independentemente de sua expressão na composição acionária, exercita o "direito essencial" que lhe é expressamente assegurado pelo artigo 109, nº III, ou seja:

"Nem o estatuto social nem a assembléia geral poderão privar o acionista dos direitos de:

I - ...

II - ...

III -fiscalizar, na forma ~~prevista~~
nesta lei, a gestão dos negóci-
os sociais".

A lei em questão introduziu no Direito Brasileiro algumas normas vitalizadoras desse órgão de controle interno, co-
mo a exigência de diplomação em curso de nível universitário ou
a comprovação do exercício, por prazo mínimo de 3 anos, do cargo
de administrador ou conselheiro em outras empresas. A proibição
de serem eleitos membros de órgãos da administração e empregados
da própria empresa, de empresa controlada ou do mesmo grupo, a-
lém de pessoas com parentesco até o 3º grau, constituem exigên-
cias comuns a todas as sociedades anônimas.

Assegurou, também , pela letra a, parágrafo 4º, do
artigo 161, que os acionistas preferenciais passassem a poder e-
leger um membro do citado Conselho, desde que representando, indi-
vidualmente, ou em conjunto, a 10%, no mínimo, das ações que têm
direito a voto, sendo que nas sociedades de economia mista essa
eleição será obrigatória, com qualquer percentual, tendo os pre-
ferencialistas direito a eleger um membro, assim como aos acio-
nistas ordinários minoritários caberá a eleição de um outro, ex-
vi do disposto no artigo 240, como já ficou acentuado linhas a-
trás.

Quanto à competência de constituir-se no órgão in-
terno de controle da empresa, em nome do acionista, através da
assembléia geral que o eleger, a lei vigente sobre as sociedades
anônimas é clara em expressá-la através das disposições abaixo,
extraídas dentre as regras fixadas pelo artigo 163, que estabele-
ce:

"Compete ao Conselho Fiscal:

III - fiscalizar os atos dos admi-
nistradores e verificar o
cumprimento dos seus deveres
legais e estatutários;

IV - denunciar aos órgãos de administração e, se estes não tomarem as providências necessárias para a proteção dos interesses da Companhia, à assembléia geral, os erros, fraudes ou crimes que descobrirem, e sugerir providências úteis à Companhia;

§ 3º - Os membros do Conselho Fiscal assistirão às reuniões do Conselho de Administração, se houver, ou da diretoria, em que se deliberar sobre os assuntos em que devam opinar".

São todas disposições inovadoras, que não se continham no Decreto Lei nº 2.627, de 26.10.1940, que até 1977 disciplinava as sociedades por ações no País, à exceção, apenas, do que se contém no nº IV, matéria que já era ali tratada, sem a explicitude, porém, da atual redação.

Demonstram, claramente, que o Conselho Fiscal é órgão fiscalizador interno, em nome dos acionistas, e não, como antes, mero examinador de dados contábeis, apenas com ação na esfera financeira da empresa, mas, ao contrário, tem a amplitude de estender sua ação à própria administração, como um todo, consoante constou da Exposição de Motivos à matéria, quando do encaminhamento do projeto respectivo ao Poder Legislativo:

" ... Não é órgão de auditoria contábil, que somente pode ser exercida por organizações de profissionais especializados, mas de fiscalização dos administradores e de informação da assembléia geral, que poderá desempenhar papel da maior significação na defesa da

companhia e dos acionistas ao aco
panhar, efetivamente, a ação dos
administradores, submetendo seus
atos à apreciação crítica, para ve
rificar o cumprimento de deveres
legais e estatutários".

No campo da doutrina, situa Carlos Fulgêncio da
Cunha Peixoto (19) que as sociedades anônimas são submetidas a
três tipos de controle: "a) individual; b) privada e c) oficial".

A fiscalização brasileira filia-se à letra b —
formando um sistema amparado nos modelos francês e inglês, no pri
meiro caso sendo os fiscais livremente escolhidos pelos acionis-
tas, e, no segundo, compostos de funcionários especializados, e-
fetuando-se a fiscalização via auditores. O nosso pende para o
modelo francês.

É esclarecedor, por outro lado, o ensinamento de
Ripert, aduzido pelo autor citado (20): "Os conselhos são certa-
mente nomeados pela assembléia, porém, são órgãos da administra-
ção encarregados de uma missão de vigilância que exige completa
independência. É preciso, pois, subtraí-los ao poder arbitrário
da assembléia que pode sacrificá-los sob a influência dos admi-
nistradores descontentes com seu controle".

Analisada a estrutura brasileira do Conselho Fis-
cal, evidencia-se constituir um controle tipicamente privado —
no sentido de que é uma criação da empresa, ainda que juridicamente
ela seja de economia mista ou mesmo pública — e de que há um
esforço do nosso legislador visando a sua vitalização. A análise
da evolução da legislação comercial brasileira em tal sentido bem
demonstra essa condição.

No tema particular das sociedades de economia mis
ta, há a considerar, por outro lado, que esse controle interno

(19) - PEIXOTO, Carlos Fulgêncio da Cunha, Sociedade por Ações,
Saraiva, São Paulo - 4º volume: 127.

(20) - Idem, obra citada: 132.

passou a ter uma amplitude tal que, convenientemente dimensionada, poderá se constituir numa eficaz e rigorosa fiscalização des sas entidades.

Como ficou visto anteriormente, pela norma instituída através do artigo 240 da Lei nº6.404, de 15.12.1976, nesse tipo de empresa a participação dos acionistas preferencialistas sem direito de voto, bem como dos minoritários com direito de voto, será sempre obrigatória. A presença obrigatória das minorias do órgão assegura, se bem dosada, um equilíbrio de forças dos capitais que compõem a sociedade, no que tange ao seu controle, principalmente ao se ter presente as novas funções de que agora se investe o Conselho Fiscal, podendo proceder a ampla fiscaliza ção das administrações e não a mera tomada de contas contábeis.

Considerando que, expressivamente, esses acionistas são particulares, detendo o poder público a maioria das ações com direito de voto, e consequentemente a prerrogativa de escolher a administração da sociedade — tem os primeiros a faculdade de participarem do exercício de controlar, internamente, a re gular condução dos negócios sociais, zelando pela boa aplicação dos seus recursos de toda ordem, inclusive financeiros.

Conquanto não se pretendeu nessa ação exaurir o controle a ser exercido sobre as sociedades de economia mista, em face das peculiaridades próprias que as caracterizam, dentre elas a de ter a aplicação de seus recursos fiscalizados pelo Poder Público, é de ficar acentuado o caráter que deve ser dado ao con trole a cargo do Conselho Fiscal das sociedades de economia mista, e da expressão que pode esse apresentar com vistas ao aprimo ramento dessas entidades.

3.- A LEGISLAÇÃO ESTADUAL A EXPERIÊNCIA CATARINENSE

A norma adotada pelos Estados Brasileiros é a de seguir o preconizado na lei federal, principalmente quanto aos dispositivos constitucionais. Não obstante, no caso catarinense, a respectiva constituição deixa de reproduzir as regras do artigo 163 e 170, parágrafos 1º, 2º e 3º, no tocante à descentralização administrativa.

O título referente à Ordem Econômica e Social con^usigna, no artigo 151, apenas a possibilidade de o Estado "inter^uvir na circulação da riqueza, a fim de proteger os interesses da produção e de consumo, resguardar a harmonia e solidariedade en^utre os fatores da produção e reprimir abusos do poder econômico".

Respalda-nos aqui a afirmação de Laubadère (21) de que na estrutura financeira da sociedade de economia mista se en^ucontra o seu caráter principal, e que dele decorre o regime admi^unistrativo da mesma. Essa participação, ensina o ínclito jurísta francês, é que fornece a idéia essencial da economia mista, justi^uficando a participação estatal na sua administração e controle, e derogando, inclusive, se necessário, fundamentos do direito co^umercial a que normalmente essa entidade teria de se subordinar.

Não usou, nesta parte, a constituição de Santa Ca^utarina, do modelo empregado pela Constituição Federal, que prevê a criação de entidades paraestatais com caráter supletivo às em^upresas privadas, nem tampouco ficou preconizado quanto à maneira

(21) - LAUBADÈRE, André de, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, Librairie Générale de Droit de Jurisprudence, Paris, 1957: 528.

de funcionamento dessas entidades, após constituídas, como é o caso, por exemplo, da Constituição Paulista, cujo artigo 70 tem o seguinte teor:

"Os serviços públicos de natureza industrial ou domiciliar sempre que possível serão prestados aos usuários pelos métodos de empresa privada, visando a maior eficiência e redução dos custos operacionais".

No caso de São Paulo, aliás, edita-se uma volumosa legislação sobre as empresas estatais. Merece destaque especial em tal campo o Decreto Lei complementar nº 07, editado a 06.11.1969, e que significativamente dispõe sobre as entidades descentralizadas.

Não há menção às sociedades de economia mista ou públicas, do que resulta na afirmação de alguns estudiosos paulistas que a expressão entidades descentralizadas visou fugir à discussão doutrinária sobre o caráter jurídico das empresas estaduais que contam com recursos públicos em seu capital, face ao entendimento de que seriam mistas apenas quando se tratar de empresas federais.

Não obstante acompanharmos os que criticam a evidente inconstitucionalidade do citado Decreto Lei complementar, dentre eles Eros Roberto Grau (22), apresenta o mesmo, como característica própria e indicadora de um rumo talvez a ser adotado, a vantagem e a benfazeja intenção de pretender definir a atuação do Estado na sua acepção de acionista.

Com efeito, são dignos de transcrição os dispositivos abaixo indicados desse Decreto Lei complementar que se reveste da significação de ser assinado, junto com o Governador Paulista de então, Roberto Costa de Abreu Sodré, pela época, Secretário da Justiça e festejado jurista brasileiro Hely Lopes Mello:

(22) - GRAU, Eros Roberto, Revista de Direito Público, Revista dos Tribunais, São Paulo, nº 30:18.

"Artigo 1º - O Estado descentralizarã os serviços que, por sua natureza ou finalidade, justifiquem a autonomia técnica, administrativa, ou financeira".

"Artigo 4º - As entidades descentralizadas deverão vincular-se diretamente ou por intermêdio de outra entidade, também descentralizada, à Secretaria de Estado cujas atribuições se relacionem com a atividade principal que lhe cumpra exercer.

§ único - A vinculação poderá também ser estabelecida com Secretários Extraordinários, ou com órgãos subordinados diretamente ao Governador, desde que investidos em funções de coordenação ou supervisão de programas governamentais".

"Artigo 19º - As empresas e fundações deverão incorporar a seus contratos sociais, estatutos, regulamentos ou regimentos, as seguintes normas:

I-obrigação de submeter à aprovação prévia do Governador:

- a) os planos e programas de trabalho, com os respectivos orçamentos;
- b) a programação financeira anual referente a despesas de investimentos, estabelecida de acordo com as normas fixadas para o desembolso de recursos ordinários pela Secretaria da Fazenda.

II-a obrigação de submeter à aprovação prévia do Secretário de Estado, a que estiverem vinculados, os atos que devam ser definitivamente aprovados pelo Governador;

a obrigação de fornecer à Secretaria de Estado a que estiverem vinculadas, e à Secretaria da Fazenda, os documentos necessários ao controle de resultados, quando requisitados;

dispositivo que atribua à Auditoria da Secretaria da Fazenda o controle de legitimidade.

"Artigo 21º - As empresas só poderão receber subvenções do Estado nos seguintes casos:

I-para cobrir custos de serviços ou linhas de produção economicamente não rentáveis, que a lei declare de relevante interesse social; para cobrir despesas ou encargos adicionais, criados por lei estadual, não extensíveis a entidades particulares que atuem em regime de concorrência com a beneficiada".

Enquanto a Constituição Catarinense não acompanhou a Federal no referente à previsão de constituir sociedades estatais, a orientação adotada quanto à fiscalização financeira e orçamentária foi a de seguir, integralmente, o fixado pela Lei Maior, da qual é mera transcrição, com adaptação dos respectivos níveis de competência. Como no caso federal, os controles, quanto à Administração Indireta, restringem-se às autarquias.

Todavia, embora excluídas da Constituição Catari-

nense, as sociedades de economia com participação majoritária do Estado de Santa Catarina são contempladas em sua legislação ordinária, com diversas disposições que visam ao seu controle e supervisão.

A interferência mais destacada da legislação catarinense sobre essas entidades provém do Decreto nº 8.755, de 15.12.69, que disciplinou o regime de licitações na Administração Estadual e cujo artigo 1º, parágrafo único, estendeu tal regime às entidades da administração indireta, dentre estas as sociedades de economia mista nas quais o Estado de Santa Catarina seja majoritário.

Esse diploma legal, embora sem correspondência na lei federal e mesmo conflitando com o Decreto Lei nº 200 — que pelo artigo 125 limitou este procedimento vinculado ao serviço público propriamente dito, e como tal exercido pela administração direta e autárquica — continua até hoje em vigor, com pequenas alterações, reativado, ainda agora, pelo Decreto nº NIGGE - 1.324, de 11.11.1975, com base na lei estadual nº 5.089, de 30.04.1975, a qual adiante será apreciada.

No particular, parece-nos adequada a orientação paulista lastrada em legislação que procura conciliar, de maneira própria, a eficácia de que não podem se ressentir essas entidades com a necessidade de ser mantido adequado controle sobre os volumosos recursos que constituem seus orçamentos.

Edifica-se a orientação paulista no artigo 27 da Lei nº 89, de 27.12.1972, que aceita a exclusão dessas entidades da obrigatoriedade de licitação mas as submete aos chamados princípios da licitação.

Os princípios da licitação, consoante conclusão a que chegou recente Seminário sobre Licitações nas Empresas Estatais (23) realizado no decorrer de 1978 em São Paulo — do qual participou o autor do presente estudo — constituiriam procedimen

(23) - O Seminário constou de enfoques administrativos e jurídicos quanto à exposição sobre a experiência que realiza a construtora Metrô Paulista - Sociedade de Economia Mista Paulista.

to adotável pelas empresas estatais e conteriam as seguintes características:

- 1) Seria uma licitação comercial, ou seja, vencendo a proposta que mais de perto interessasse à administração, independentemente do critério preço;
- 2) os prazos seriam mais flexíveis do que os da licitação pública;
- 3) as propostas e o julgamento não se revestiriam das exigências formalísticas da licitação pública;
- 4) os critérios de julgamento seriam fixados para cada caso, individualmente, pela administração que promovesse a aquisição.

Em Santa Catarina, as chamadas leis da Reforma Administrativa, consubstanciadas nas de nºs 4.547, de 31.12.1970, e 5.089, de 30.04.1975, contêm, como se verá, disposições concernentes à supervisão e ao controle das sociedades de economia mista.

A Lei nº 4.547, de 31.12.1970, no artigo 4º, seguindo a trilha do Decreto Lei nº 200, na órbita federal, conceituou a sua Administração Indireta e, pelo parágrafo 1º, visualizou dois grupos de sociedades de economia mista: as vinculadas à secretaria cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade e as diretamente subordinadas ao Governador.

Estatuiu essa lei que, não obstante a distinção referida, em qualquer caso ficariam as entidades submetidas à auditoria financeira da Secretaria da Fazenda.

Tal disposição se completou, finalmente, com o parágrafo 2º, que previu expressamente na atribuição da Secretaria

vinculante os poderes de supervisão e controle sobre a sociedade vinculada.

Com a mudança de Governo operada no Estado a 15.03.75, a organização da Administração Estadual para o quinquênio que se iniciava foi reestruturada pela Lei nº 5.089, de 30.04.1975, a qual, em parte, revogou a já comentada Lei nº 4.547, de 31.12.1970.

A nova lei estadual dedicou um capítulo ao controle de todas as atividades e órgãos da Administração Estadual o qual, todavia, se situou ao nível de diretrizes, sem especificar as formas do seu exercício, que são baixadas em função das áreas de vinculação própria.

Relativamente aos órgãos da Administração Indireta o artigo 4º manteve a estrutura constante do artigo de mesmo número da Lei nº 4.547, de 1970, alterando, porém, o seu parágrafo único, a maneira de vinculação dessas entidades, acrescentando a hipótese de vinculação também ao Gabinete do Vice-Governador. Não repetiu a prescrição anterior da submissão desses órgãos à auditoria financeira da Secretaria da Fazenda.

Além dessas duas leis básicas, as sociedades de economia mista com participação majoritária do Estado de Santa Catarina situam-se num universo onde Decretos e outros atos fixam-lhes disposições que têm de ser atendidas, como componentes que são de um grande sistema de administração cujas formulações têm significações genéricas, sendo as orientações específicas sempre estabelecidas em função e ao nível da vinculação dos órgãos, tal como já mencionado.

A título de referência, a seguir serão indicados alguns Decretos que dispõem sobre as sociedades de economia mista estaduais, sendo que apenas reunimos os que dizem respeito ao recém criado Conselho de Política Financeira, órgão que apresenta caracteres de poderes de fiscalização e controle sobre as sociedades de economia mista.

Instituído pelo Decreto nº 74, de 10.02.1976, o Conselho de Política Financeira de Santa Catarina — com a modi-

ficação instroduzida pelo artigo 42, § 1º, da Lei nº 5.516, de 28.02.79, tem a seguinte composição: Presidente - Secretário de Estado Chefe' do Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral; Secretário da Fa - zenda e Presidente da CODESC (Companhia de Desenvolvimento do Esta - do de Santa Catarina). As decisões desse Conselho têm eficácia nor - mativa.

Relativamente ao tema que vem sendo desenvolvido , recebeu o Conselho de Política Financeira, inicialmente, a atribui - ção de manifestar-se sobre toda a contratação de empréstimos para' a administração direta e indireta.

Posteriormente, pelo Decreto nº 2.447, de 22.04.77, parágrafo 2º, do artigo 1º. foi o Conselho de Política Financeira' incumbido de, por Resolução, estabelecer quotas fixas mensais pa - ra o consumo de combustível dos veículos da Administração Indireta.

Subseqüentemente, o Decreto nº 2.628, de 20.05.77 , introduziu na Administração catarinense a modalidade do processo ' seletivo para todas as admissões a serem efetuadas na Administa - ção Indireta, devendo tanto a realização do processo — que tem o propósito de tornar pública a requisição de mão de obra, por tes - tes de capacitação individual — com a admissão em si, contarem' também com a prévia audiência do Conselho de Política Financeira. Igualmente passou a ser incumbida ao aludido Conselho e prerrogati - va de aprovar as alterações de contratos de trabalho na Administra - ção Indireta.

Tem, pois, esses Conselho, no que toca às socieda - des de economia mista, atribuições peculiares e diversas, mas no fundo, voltadas especificamente para o controle dessas entidades.

Atualmente, com o advento do Governo Jorge Konder ' Bornhausen, visando a sua respectiva instrumentação, foi alterada' em diversos pontos a citada Lei nº 5.089, de 30.04.1975, através ' da Lei nº 5.516, de 28.02.1979.

A composição da Administração Indireta continua de - finida pelo artigo 4º, inclusive sendo mantido o parágrafo único ' introduzido pela Lei nº 5.089, apenas modificando-se a técni -

ca redacional utilizada para evidenciar a vinculação de entidades ao Gabinete do Vice-Governador.

Enquanto a Lei nº 5.089 dispunha que essa vinculação se dava "na forma prevista em lei complementar", a lei vigente sentenciava: "ou ao Gabinete do Vice-Governador, neste caso na forma prevista em lei complementar...".

A vinculação à Secretaria de Estado, ao Gabinete do Governador, ou do Vice-Governador, é exercida através da Supervisão, cujo conteúdo é o mesmo na Lei nº 5.516 e na Lei nº 5.089, de 30.04.1975, o que compõe, de resto, a reprodução do tratamento dado aos órgãos da Administração Federal pelo artigo 26 do Decreto Lei nº 200.

No pertinente ao controle, em particular, a Lei em referência mantém intacta a redação constante da Lei nº 5.089, de 30.04.1975, em ambos os instrumentos através dos artigos 10 e 11 que são, por sua vez, reprodução da matéria consignada nos artigos 13 e 14 do Decreto Lei nº 200, de 25.02.1967.

4.- UMA REFERÊNCIA AO DIREITO COMPARADO

Anote-se, em primeiro lugar, com Cretella Júnior (24), que o Direito Comparado não é Direito no sentido próprio do termo mas a adoção do método comparativo para cotejar sistemas jurídicos diversos e diferenciados.

Oferece, então, uma distinção sutil entre as sociedades estatais de base capitalista das de base socialista.

Enquanto no sistema ocidental a intromissão estatal é condição excepcional, não sendo ditada pela vontade de intervir na atividade econômica, tendo um nítido caráter complementar da atividade privada, na sociedade socialista ditas empresas corporificam a própria filosofia de apropriação pública dos meios de produção (25).

4.1.- Inglaterra

Embora, desde antes, existissem alguns outros serviços submetidos esparsamente ao controle estatal, tal é o caso, por exemplo, da tão conhecida BBC, criada em 1926, o efetivo ingresso do Estado inglês em atividades de natureza industrial ocorreu-se no período de 1945 a 1951 sob o Governo Trabalhista emergente da 2a. Guerra Mundial, o qual praticou a nacionalização de diversos setores, encampando ou incorporando indústrias que atuavam nos ramos do carvão, gás, eletricidade, aço, e também o Banco da Inglaterra.

(24) - CRETELLA, Júnior, Direito Administrativo Comparado, José Bushatsky, São Paulo, 1972:14.

(25) - Idem, idem: 15

O critério utilizado foi o de criar para cada serviço nacionalizado uma "public corporation", para tanto auxiliando-se de experiências anteriores e isoladas com essa figura jurídica, adotadas no princípio do século, funcionando como empresa mercantil, e, portanto, dotada da flexibilidade necessária a dar seguimento ao setor sob sua responsabilidade.

Conforme o tipo de atividade a explorar, essas entidades desenvolvem-na em caráter nacional ou através de unida-des locais, mas o respectivo controle é sempre vinculado a um Ministério, segundo a natureza do serviço a ser atendido.

Assinale-se que a "public corporation" inglesa constitui propriedade integral do Estado, assemelhando-se, portanto, à figura da empresa pública brasileira.

A Inglaterra não registra em seu mundo econômico-jurídico a presença da empresa mista, o que não invalida o conhecimento do seu sistema, tornando necessária a digressão acima, para cotejo da forma de controle que utiliza, tal a similitude e principalmente os objetivos finais dos serviços indiretos desenvolvidos pelas entidades em referência.

Outro aspecto singular é a diversidade que podem apresentar entre si quanto à forma de desenvolver suas ativida-des. Enquanto algumas corporações constituem monopólios, como as que exploram os serviços de gás, eletricidade, carvão ou transporte ferroviário, outras concorrem com a iniciativa privada, como é o caso do transporte aéreo, ou das transmissões de televisão, que não são privativas da British Broadcasting Corporation, a qual, todavia, tem o monopólio da radiodifusão.

A estrutura da "public corporation" obedece a um modelo, estabelecido pela Lei que a institui, criando-se um Conselho para geri-la, nomeado pelo Ministro a que corresponde hierarquicamente a atividade respectiva.

Embora com pequenas divergências, porque o critério é adotado individualmente com relação a cada entidade, o padrão é estabelecer-se mandatos de 5 anos, sendo os diretores escolhidos rotativa e intercaladamente a fim de ser evitado o pro-

blema da descontinuidade de gestão, competindo as atribuições de eleição e destituição igualmente ao Ministro de subordinação hierárquica.

Há grande subordinação da entidade ao seu Ministério de vinculação no concernente à política geral, embora este não tenha envolvimento com as questões rotineiras do serviço, por quanto, sendo semi independentes, não lhes ficam elas sob a direta gestão executiva.

Essa a forma pela qual se processa sua responsabilidade perante o Parlamento.

Cabe a Diretoria dessas entidades elaborar relatórios anuais de suas contas, os quais, depois de aprovados pelos Ministros de vinculação, são por estes submetidos ao Parlamento.

Todavia, a exclusão de responsabilidade do Ministro nos assuntos pertinentes à administração dessas organizações é, usando expressão literal de Kenneth Polak (26), "um importante debilitamento do controle público sobre o que, acima de tudo, constituem empresas estatais".

Isto tem levado os parlamentares a insistentes tentativas de envolver o Ministro nessas questões do dia a dia das entidades, revelando o mesmo Kenneth Polak (27) que, quando das interpelações aos Ministros, o Parlamento tem utilizado o artifício de perguntar-lhes sobre referida decisão tomada por determinada diretoria que lhe seja hierarquicamente vinculada, e de cujo conhecimento ele queira se furtar sob alegação de tratar de matéria da administração estrita, se se disporia ele a estabelecer para a entidade dirigida uma diretriz geral contendo o teor da orientação adotada pela diretoria.

A constatação desse autor, todavia, é no sentido de que as interpelações feitas pelos parlamentares aos Ministros

(26) - POLAK, Kenneth, La Empresa Pública en Gran Bretaña, Publicaciones del Real Colégio de España en Bolonia, 1970:1351.

(27) - POLAK, Kenneth, idem.1352.

perdem, invariavelmente, consistência prática de vez que as discussões travadas sobre as indústrias nacionalizadas costumam ganhar o caminho de debates eminentemente partidários, distanciam-se, muitas vezes, do objeto principal da convocação, que é o controle público, enaltecendo, por outro lado, o trabalho desenvolvido pelo Comitê para as Indústrias Nacionalizadas (Select Committee on the Nationalised Industries), criado em 1956.

É composto por deputados de todos os partidos com assento na Câmara dos Comuns, e objetiva supervisionar o funcionamento das indústrias nacionalizadas, emitindo informações minuciosas e tecnicamente abrangentes ao próprio Parlamento, sendo-lhes asseguradas prerrogativas imensas, inclusive quanto à estrutura dessas empresas, de modo que o controle tenha não apenas o objeto de verificação de contas mas, também, o de auxiliar sua administração fugindo, portanto, e bastante, da figura da Comissão investigadora.

Outro aspecto relacionado com o controle da "public corporation" é o de que tem personalidade jurídica própria para ser demandada em juízo, decidindo a justiça inglesa, uniformemente, que ela não pode praticar atos além dos que lhes estão expressamente autorizados pela lei constitutiva, nem se eximir ou praticá-los com ineficiência.

4.2.- França

Outro modelo clássico nos é oferecido pela França onde existe uma infinidade de controles.

No regime jurídico francês, o serviço descentralizado do Estado, explorado exclusivamente por recursos públicos ou em associação com a economia privada, tem desenvolvimento através de entidades diversas: empresas nacionalizadas, empresas estatais constituídas sob forma comercial, estabelecimentos públicos e sociedades de economia mista.

Embora díspares na conceituação, essas entidades têm submetimento à regras comuns de controle, que, no dizer de J.C. Venezia (28), são controles de gestão e com o seguinte desdobramento: controle de tutela técnica, de tutela econômica e financeira e controle parlamentar.

O controle de tutela técnica compete ao Ministro de vinculação dos serviços, que o exerce através de comissários do Governo, os quais tem voz consultiva junto à administração das empresas, sendo-lhes assegurados amplos poderes de investigação, com o objetivo de manter o Ministro respectivo permanente e amplamente informado com respeito às entidades a que se referirem.

Anotamos em Venezia, obra citada, a existência, embora já em declínio, de um direito de veto suspensivo, ostentado pelos comissários junto a algumas empresas, através do qual pro-

(28) - VENEZIA, J.C., Las Empresas Públicas en Francia, Publicaciones del Real Colégio de España en Bolonia, 1970:1332.

vocariam uma segunda deliberação do Conselho de Administração respectivo, possibilitando, assim, uma ação preventiva do Ministro antes da segunda deliberação.

O controle econômico e financeiro, por seu turno, é exercido através da figura de um inspetor ou por uma missão especial oponível a todas as entidades da administração francesa indireta, fazendo-se exceção a alguns setores que dispõem de inspetores próprios (bancos nacionalizados, seguros, etc).

Os inspetores e chefes das missões, após análise dos trabalhos desenvolvidos pelas empresas sob seu controle, emitem relatórios ao Ministro da Economia e Finanças, e, sobre suas atribuições, ainda é em VENEZIA que nos socorremos:

"Possuem todos os poderes de investigação, tem entrada com voz consultiva nas sessões dos comites, das comissões e de todos os órgãos consultivos das empresas, assim como, se for o caso, às assembleias gerais. Recebem, nas mesmas condições dos membros dos diferentes órgãos e, antes de cada sessão, as convocações, ordens do dia e outros documentos. A estes poderes de direito comum se somam outros previstos nas disposições particulares de algumas empresas: visto prévio nas ordens de pagamento, parecer quanto às condições de emprego de fundos e direito de veto".

Já no que diz respeito ao controle parlamentar, anualmente o Parlamento aprecia balanço geral, as contas e o passivo registrado no exercício a que se referir de todas as sociedades em que ao menos 50% do capital estejam em mãos de empresas nacionais ou de economia mista estatais; na mesma ocasião, o Parlamento receberá nominata de outras empresas em que as participações estatais atinjam a 30% do seu capital social, devendo essas participações ficarem suficientemente esclarecidas.

Outra extensão do controle é a inserção no orçamento nacional do reforço proporcionado pelo Estado através das previsões de empréstimos, garantias ou outras formas de colaboração financeira, bem como a divulgação dos programas de investimentos das principais empresas estatais.

Na análise individual das empresas com relatórios ao Parlamento, funciona a Comissão de Verificação de Contas, com atribuição de emitir informações particulares e especiais, intervindo, ainda, sob a gestão também do Parlamento, o Tribunal de Contas, ao qual cabe manter junto às sociedades de economia mista um agente contábil.

Este deve estudar e informar sobre gastos públicos, tomando por base o orçamento, em razão do que prescreve o artigo 47, parte final, da Constituição da França de 04.10.1958:

"La cour des comptes assiste le Parlement et le gouvernement dans le controle de l'execution de lois de finances".

Por sua vez, a Comissão de Verificação de Contas das Empresas Públicas é dirigida por um Presidente de Câmara do Tribunal de Contas (29) e os demais membros são Conselheiros do referido Tribunal de Contas e funcionários de finanças.

O controle a cargo dessa Comissão cobre as empresas nacionalizadas, os estabelecimentos públicos industriais e comerciais, bem como as sociedades de economia mista com participação majoritária do Estado, inclusive subsidiárias ou associadas destas. Os trabalhos desta Comissão, no tangente à divulgação respectiva, tem dois destinos: relatórios reservados ao Ministro de tutela e relatórios públicos anuais.

No caso de empresas que, por lei, contem com um controle especial, acoplável aos trabalhos do Tribunal de Contas,

(29) - O Tribunal de Contas (La Cour des Comptes) está estruturado da seguinte forma: Primeiro Presidente; Presidentes de Câmara (um deles preside a Comissão de Verificação de Contas das Empresas Públicas); Conselheiros e Auditores).

como é o caso das empresas bancárias e de seguros, a fiscalização a cargo da Comissão de Verificação de Contas das Empresas Estatais é enfraquecida e se resume a apreciar as informações emitidas pelas controladorias específicas das duas áreas mencionadas, sobre as quais pode solicitar melhores esclarecimentos.

Anote-se, ainda, a competência legal que também é atribuída a um tribunal especial de disciplina orçamentária, que pode aplicar sanções aos órgãos da administração pública francesa que incorrem em descumprimento de prescrições orçamentárias, incluindo-se em sua supervisão as sociedades de economia mista.

Finalmente, quando se procede ao estudo do controle externo em geral, e do caso francês em particular, há de se ter presente que ele se processa a priori e a posteriori.

O controle a priori ocorre pela autorização prévia e, numa outra forma, pelo uso do poder de veto de que se reserva a autoridade de tutela, sendo que essa última figura vem decrescendo de prestígio e tende a desaparecer do mundo jurídico-administrativo francês. O controle a priori é sempre regulado em lei ou nos atos normativos e institucionais das próprias empresas.

Já o controle a posteriori é composto por tomada de informações e verificações, seja através dos órgãos que perfunctoriamente apreciamos, seja por outros, permanentes ou eventuais, que tenham por incumbência proceder análises específicas quanto ao comportamento dessas entidades, subsidiando e ou orientando posições globais do Governo.

No plano estritamente funcional omitimos, de propósito, a experiência que vem sendo adotada na França, a partir desta década, onde se erigiu um modelo divergente, em alguns aspectos, da estrutura formalque acabamos de enfocar.

Por questão de técnica de apresentação do presente trabalho, preferimos apreciar tal prática quando do desenvolvimento do capítulo 5.

4.3.- Itália

A interveniência do Estado italiano na atividade empresarial é feita preponderantemente através do Ministério das Participações Estatais, criado em 1956 e assumindo funções que eram acumuladas pelo Ministério da Fazenda.

Além disso, por disposição legal, foi também criada uma Comissão Interministerial permanente, a qual cabe, em conjunto com o Ministério das Participações Estatais, a prerrogativa quanto à fixação das diretrizes gerais para as diversas áreas controladas, bem como a determinação para que as referidas participações sejam promovidas através de entes autônomos de gestão (enti di gestione), sendo que este tanto pode explorar diretamente certa atividade como fazê-lo configurando uma holding.

Decorre que o Ministério das Participações e a Comissão Interministerial permanente têm, no seu conjunto, a incumbência pela política e pelo controle das participações empresariais do Estado italiano, enquanto cabe aos entes de gestão a responsabilidade de administrá-las.

Estudando, em profundidade, a natureza jurídica dos entes de gestão italianos, ressalta Sabino Casesse (30) que, embora estejam subordinados às diretrizes de órgãos do Estado e executando atividades de relevo público, são eles figuras de direito comum, distinguindo-se de outros apenas por serem dotados

(30) - CASESSE, Sabino, Las Participaciones Estatales en Italia, Publicaciones del Real Colégio de España en Bolonia, 1970: 1451.

de autarquia ou por terem capacidade de pessoa de direito privado ou por serem titulares de empresas.

Sobre o aspecto da titularidade de empresa, convém frisar a existência de duas categorias de empresas com participação pública no capital: empresas concessionárias de serviços públicos, consequentemente subordinadas às regras da concessão, e sociedades privadas propriamente ditas, atuando com liberdade em áreas específicas da economia, resultando a exigência, porém, de que a maioria de suas ações pertença aos entes de gestão.

Por este raciocínio, os entes de gestão não estariam submetidos ao controle do Estado, que, quanto a eles, diretamente, limitaria sua ação à nomeação de membros para os órgãos diretivos, fixação de diretrizes gerais, como já apreciamos, e, finalmente, à aprovação dos orçamentos constitutivos e ao exame anual de suas contas.

Este ponto de vista, porém, não é esposado por Fábio Roversi Monaco (31) o qual, seguindo a doutrina de Giannini para quem o controle implica sempre numa posição de superioridade, ainda que necessariamente não suponha uma relação de subordinação — entende existir uma subserviência dos atos praticados pelos entes de gestão perante o Estado, aduzindo que ao poder diretivo do Ministro de nomear (32) corresponde outro de controle no sentido estrito: suspensão, revogação e dissolução dos órgãos colegiados.

Analisando o caráter do controle a que se refere, o autor citado comenta o sentido que deve ser dado ao artigo 10 da Lei nº 1589, de 22.12.1956, que criou o Ministério das Participações Estatais e dispôs sobre os entes de gestão, quando fala em "poder de controle e de vigilância".

Pela propriedade desse comentário, que ao nosso ver tem um sentido universalizante, antes de ser restrito à Itá-

(31) - MONACO, Fábio Roversi, Consideraciones sobre los Entes Autónomos de gestion, Publicaciones del Real Colégio de España en Bolonia, 1970:1513.

(32) - Anota Fábio Roversi Monaco, obra citada:1488, que o ente de gestão é formado por um Presidente e Conselho de Administração no meados pelo Ministro de quem depende; algumas vezes por um comite exe

lia, reproduzimo-lo:

"Não cabe aquele modo típico de controle sobre os atos dirigidos a conferir ou, em caso negativo, a impedir a eficácia do ato controlado que forma parte de um procedimento. Tal controle se exterioriza principalmente mediante a autorização e a aprovação, institutos ambos privados — salvo raras exceções — de aplicação no ordenamento das participações estatais. Compreendem-se os motivos: seria incongruente que o legislador, que tem pretendido fazer o mais livre e expeditamente possível a ação dos entes que operam desenvolvendo institucionalmente atividade de direito privado, houvesse previsto formas de controle, preventivo ou sucessivo, sobre cada ato, idôneas para conferir eficácia ao mesmo: e isto com maior ração quando se considera a impossibilidade de isolar cada ato de gestão inteira para emitir um juízo sobre a sua oportunidade. Trata-se, sobretudo, de valorização da política legislativa, enquanto deve pensar-se que os controles deste tipo são conciliáveis com a autonomia executiva dos entes; e isto se demonstra também pelo fato de que o legislador considerou oportuno estabelecer explicitamente a necessidade de aprovação preventiva, em atos de particular importância na vida do citado ente. Deve, pois, con

cutivo; um Diretor Geral, um Colégio Sindical com poderes de controle sobre a regularidade interna. Às vezes o Presidente é nomeado pelo Conselho de Ministros; o diretor, que é um técnico, é nomeado pelo Conselho de Administração ou pelo Ministro de quem depende.

cluir-se que o controle previsto de forma geral pela lei com relação aos entes de gestão é o que recai sobre as pessoas dos administradores, e tem por objeto a observância das diretrizes emanadas pelo órgão governamental superior por parte daqueles aos quais compete uma autônoma responsabilidade na gestão econômica; este é, ademais, do ponto de vista do mérito, o único controle possível". (33).

Acrescentamos, no caso italiano, os subsídios que fomos buscar em Gustavo Vignocchi (34), para quem os controles são executados a 3 níveis: Governativo (Ministerial); de Revisão (Tribunal de Contas) e de Juízo Político (Parlamento).

O Controle Governativo Ministerial, que varia segundo o Ministério, tem como caráter geral e comum o poder de direção que compete ao Ministro nas atribuições de inspeção e de revisão.

Já os exercidos pelos Tribunais de Contas são de caráter preventivo ou sucessivo, dependendo do tipo de verificação a ser executada. Para o trabalho realizado pelo Tribunal de Contas subtender-se-á, sempre, o controle parlamentar sucessivo.

A competência do Tribunal de Contas, no caso italiano, é norma constitucional, estabelecida pelo respectivo artigo 100, prevendo tal controle "sobre a gestão financeira dos entes para os quais o Estado contribui por via ordinária".

As informações financeiras respectivas, a cargo desse órgão, pelo dispositivo legal citado, são prestadas diretamente às Câmaras (Presidência do Senado e Presidência da Câmara

(33) - MONACO, Fábio Roversi, idem: 1513/1514

(34) - VIGNOCCHI, Gustavo, La Empresa Pública, Publicaciones del Real Colégio de España en Bolonia, 1970:1.531.

dos Deputados).

O controle parlamentar — chamado de Juízo Político — pode ser exercido inclusive por leis especiais, havendo casos específicos de formação de comissão de vigilância, composta de parlamentares e magistrados do Conselho de Estado e do Tribunal de Contas para aprovar balanços e contas, derogando normas de legislação comum e podendo ter a significação institucional de verdadeiro controle de direção e portanto administrativo-político, e não apenas contábil.

Anota Gustavo Vignocchi que o juízo político a cargo do Parlamento não está, todavia, amparado por qualquer norma legal específica além do artigo 100 da Constituição italiana — a qual já fizemos menção.

Resulta, pois, que o Parlamento italiano não procede a uma aprovação formal dos balanços e contas dos entes subvencionados e empresas com participação estatal, diferentemente do que ocorre para as administrações e gestões estatais, também autônomas (estas últimas se equiparam, em geral, salvo algumas regulamentações especiais, às administrações estatais diretas sendo os balancetes correspondentes unidos a aqueles apresentados pelas mesmas". (35). Ressalva-se, evidentemente, o direito à fiscalização do Executivo no seu sentido genérico e que ao Parlamento caberá exercê-lo através das interrogações, interpelações, moções, etc.

(35) - VIGNOCCHI, Gustavo, *idem*, *idem*: 1.555.

4.4.- Rússia

A empresa russa, após o advento da revolução comunista, conheceu 3 fases distintas: gestão direta pelo Estado; união de empresas para atingir benefícios específicos; realização conjunta do plano econômico nacional.

Na última fase, rearticulada a partir de 1928, segundo acentua Colete Begaux - Francotte (36), a empresa pública soviética passava a se comprometer com a execução setorial do plano quinquenal. Não mais lhe cabia competir com a empresa privada, que desaparecera, mas com as restantes empresas públicas, no esforço de melhorar seus próprios resultados de ano para ano.

O Estatuto da Empresa Socialista de Produção, aprovado em 1965, prevê 2 tipos de empresas: as independentes e as não independentes (37).

As independentes têm autonomia financeira, dispõem de fundos próprios, fixos e circulantes. Já as empresas não independentes estão integradas sempre a uma empresa independente, cabendo a esta proporcionar os fundos respectivos, que retira dos seus próprios. Quando estão agrupadas, as empresas soviéticas constituem os trusts (agrupamento horizontal), os combinats (agrupamento vertical) e as firmas (agrupamento de diversas empresas similares de pequeno tamanho, sendo que a mais importante delas passa a ser a central, e torna-se dirigente do complexo).

(36) - FRANCOTTE, Colete Begaux, La Empresa Pública en La Union Soviética, Publicaciones del Real Colégio de España en Bolonia, 1970:1738.

(37) - Idem, idem: 1746.

Embora todo o enfoque do trabalho que estamos desenvolvendo vise ao controle externo, há que referir, no modelo soviético, o controle interno exercido pelo Chefe Contábil, responsável por toda a movimentação dos bens da empresa, afora a responsabilidade privativa da direção, cuja autoridade pode transcender. Com efeito, o Chefe Contábil tem a obrigação de comunicar toda irregularidade ao diretor (se foi este quem a cometeu, cabe-lhe levá-la à autoridade superior e aos serviços de controle do Estado (38)).

Externamente, o controle utilizado é o hierárquico, desfrutado pelo órgão econômico superior, o qual tem poderes amplos para investir e destituir inteiramente a administração da empresa. Também, cabe destacar o Banco do Estado, por cujo intermédio são processados todos os pagamentos, que, por igual, verifica se os dispêndios efetuados adequam-se aos planos da empresa, podendo inclusive indeferir o pagamento.

Além desses controles específicos, há, ainda, para a área de pessoal, o que é desenvolvido pelo sindicato, e no geral aquele executado pelo partido.

(38) - Idem, idem: 1755.

4.5.- Holanda

Registra esse País, como traço expressivo de controle, a aprovação parlamentar dos orçamentos anuais das empresas públicas, e a existência, junto a cada uma dessas entidades, do Conselho de Empresas, do qual fazem parte empregados, escolhidos por eleição entre si.

O professor Joseph M. M. Maeyer (39) menciona a existência de controles a 3 níveis:

- 1º) político: que é preventivo ao fixar a aprovação parlamentar dos orçamentos respectivos e repressivo por supor a aprovação final das contas pelo legislador, sendo os Ministros de Finanças, e o hierárquico da empresa, politicamente responsáveis perante o Parlamento.
- 2º) administrativo: que corresponde à circunstância de o Ministro das Finanças e daquele a quem a empresa se subordina poderem exercer controles diretos. O Ministro das Finanças o efetua utilizando técnicas contábeis; O Ministro hierárquico através da fiscalização da própria gestão.
- 3º) financeiro: é aquele que diz respeito ao controle a cargo do Tribunal de Contas.

Relativamente a este último controle, consideramos relevante transcrever três dispositivos legais da maior importância que constam da obra do autor holandês acima citado:

(39) - MAEYER, Joseph M. M., "Las Empresas Públicas en Los Países Bajos", Publicaciones del Real Colégio en España, Bólonia, 1970: 1385.

"Artigo 17 - O Ministro que tem a responsabilidade de administração da empresa deverá, em um período de 4 meses desde o encerramento do ano financeiro, enviar as contas de gestão da empresa, para controle, ao Ministro das Finanças"

"Artigo 19 - Dentro dos seis meses de encerramento do ano financeiro, o Ministro das Finanças transferirá as contas de gestão da empresa ao Tribunal de Contas, acompanha - das dos comentários que seu controle permitiu fazer".

"Artigo 22 - O Ministro responsável emitirá periodicamente informações sobre a exploração da empresa. Enviará cópia dessas informações ao Ministro das Finanças e ao Tribunal de Contas. A confecção dessas informações e os períodos que cobrem serão determinados separadamente para cada empresa pelo Ministro responsável, de acordo com o Ministro das Finanças. O Ministro das Finanças, se o julgar oportuno, enviará seus comentários sobre as informações ao Ministro responsável e, considerando necessário, ao Tribunal de Contas".

4.6.- Japão

Já o direito japonês utiliza uma orientação pela qual o controle é prévia e especificamente delimitado.

Em trabalho de apreciação da estrutura da Japan Air Line, Osamu Kanazawa (40) acentua que a autorização do Ministro dos Transportes é necessária para a nomeação dos administradores que compõem o comitê de direção, para sua destituição, bem como para alterações estatutárias ou modificação nas operações da empresa (fusão ou dissolução e, ainda, quando da emissão de obrigações, ato para o qual também se torna necessária a aquiescência do Ministro da Fazenda).

A lei ou estatutos não atribuem a autoridade administrativa do Ministro dos Transportes sobre a empresa, admitida, porém, e tão somente, a fiscalização financeira para verificar em toda a extensão quanto às subvenções recebidas.

Finalmente, cabe à empresa, anualmente, submeter ao Ministro dos Transportes os programas financeiros gerais, acompanhados de previsões de ingressos e aplicações, devendo, para aplicação, serem os mesmos convenientemente aprovados.

(40) - Este autor, professor no Japão, oferece uma definição de sociedade de economia mista à luz do Direito Japonês: são entidades criadas "sob a proteção e o controle especial do Estado".
OSAMU KANAZAWA, La Compañia Japan Air Line como Empresa Pública, Publicaciones del Real Colégio de España, en Bolo-
nia, 1970: 1886.

4.7.- Alemanha

Na República Federal da Alemanha, a participação estatal em determinados setores da economia pode-se realizar, como no Brasil, através de diversas entidades: como as chamadas instituições públicas, corporações e fundações públicas, todas com norma jurídica pública, além das participações em empresas jurídicas privadas, especialmente sociedades anônimas ou sociedades de responsabilidade limitada.

É quanto a estas últimas que nos interessamos particularmente. Sobre elas esclarece Klaus Vogel (41):

"As empresas públicas com forma jurídica privada confeccionam seus balanços de acordo com os princípios do Direito Mercantil; os estatutos de cada sociedade mercantil podem prever um controle especial de contas; sobretudo, segundo o artigo 48 da Lei Orçamentária, os estados da Federação devem condicionar sua participação numa empresa organizada sob a forma jurídica privada em que prevejam os estatutos um controle sobre a marcha dos negõcios da sociedade, a realizar-se por um perito contador reconhecido pelo Ministro estadual ou federal competente".

(41) - VOGEL, Klaus, Las Empresas Públicas en La República Federal Alemana, La Empresa Pública, Publicaciones del Real Colégio de España, 1970: 763.

4.8.- Estados Unidos

Quanto aos Estados Unidos da América do Norte, a-
nota John N. Hazard (42) que não se pode dizer que as " public
corporation" ou "authorities" se pareçam a sociedades privadas ,
de modo, pois, que fazem parte da estrutura pública.

O que há, de certa forma, é uma participação pri-
vada no financiamento das mesmas pois, ao instituí-las, o Gover-
no não só lhes destina fundos públicos como emite obrigações des-
tinadas à subscrição particular.

Devem integrar-se e coordenar-se com todas as
atividades do Governo, não imitando o modelo britânico.

Acentua John Hazard, ainda, que o Congresso tem
reafirmado seus controles sobre ditas sociedades como se fossem
organismos públicos normais, porém, conservando um pouco da fle-
xibilidade do modelo britânico mediante a inserção de cláusulas
especiais em seus estatutos (43), o que lhes proporciona maior au-
tonomia do que outros organismos do Governo.

Adotando os Estados Unidos com referência a todos
os órgãos integrantes da Administração Pública o princípio das
dotações anuais, vinculadas ao orçamento, ficam as "public corpo-
ration" sujeitas às verificações igualmente do Interventor Geral,
a quem se lhe atribuem funções contábeis e financeiras.

(42) - HAZARD, John N., La Empresa Pública en los Estados Unidos
de America, Publicaciones del Real Colégio de España, Bolonia, 1970,
1531.

(43) - Idem, idem: 1.838.

4.9.- América Latina

O Instituto para a Integração da América Latina — Órgão do BIRD — realizou meticulosa análise quanto à estrutura das empresas com participação estatal pertencentes aos países da Associação Latino Americana de Livre Comércio - ALALC.

Neste portentoso trabalho colhemos os subsídios que são comentados, a seguir, relativamente ao controle adotado nos países e pelas empresas pesquisadas, excetuando o Brasil e a Argentina, os quais são apreciados com base em outras origens bibliográficas.

As referências de rodapé sobre este trabalho conterão a sigla INTAL posposta ao nome do autor do estudo e antecedendo o ano de elaboração, o qual, por sua vez, é seguido do número da página.

4.9.1.- México

Buscamos em Alejandro Carrillo Castro (44) a informação de que, no México, consolidando legislação anterior, a Lei para o controle dos Organismos Descentralizados e Empresas com Participação Estatal, de 1970, estabelece que os órgãos incumbidos de exercitá-lo são a Secretaria do Patrimônio Nacional, a Secretaria da Presidência e a Secretaria da Fazenda e Crédito Público.

Trata-se, evidentemente, de controle pelo próprio Poder Executivo. Desponta, dentre os três órgãos assinalados, a Secretaria do Patrimônio Nacional onde é instituído um registro

(44) - CASTRO, Alejandro Carrillo, INTAL, 1975: 274

de organismos descentralizados e empresas com participação estatal, cuja inscrição é obrigatória para todas as entidades da administração indireta nos 30 dias seguintes à sua constituição, prazo que também prevalece para averbação de modificações introduzidas nas respectivas estruturas ou atribuições.

As entidades mencionadas têm obrigação de submeter a esse registro seus balanços, programas, etc, e ele tem acesso global às dependências e livros da entidade, com poderes de investigação, verificação e revisão.

Os sistemas de contabilidade e auditoria interna têm de ser ajustados pelas empresas às prescrições emanadas da Secretaria do Patrimônio Nacional.

Nas empresas onde a participação do Estado seja minoritária o controle é mais atenuado e a fiscalização é exercida através de um Comissário designado pela Secretaria do Patrimônio Nacional. Essa Secretaria, além das atribuições já enfocadas, tem responsabilidade pelos bens patrimoniais do Estado e exerce vigilância sobre os recursos naturais não renováveis, supervisão na compras, investimentos, etc. (45).

A Secretaria da Presidência coordena os planos de gastos públicos e autoriza as inversões das empresas estatais, assim como procede com relação aos demais órgãos da administração pública. (46).

A Secretaria da Fazenda e Crédito Público aprova os projetos de orçamentos, fiscaliza-os e exerce o controle orçamentário dos gastos públicos, intervindo nas operações de crédito interno e externo. (47)

4.9.2.- Chile

O exame da situação chilena revela que, diferentemente de outros quadros jurídicos nacionais, o seu direito permite a criação de empresas públicas — o termo é tomado no sentido

(45) - Idem, idem: 276

(46) - Idem, idem: 275

(47) - Idem, idem: 276

genérico — não só por lei, como por decreto com força de lei, me diante lei delegada do Poder legislativo, por resolução administrativa ou por contrato social, segundo a natureza da empresa. (48)

A partir de norma constitucional fixando que só através de lei de iniciativa do Presidente da República podem ser criados serviços públicos, entende a doutrina chilena que haverá necessidade de que a empresa estatal que os explore seja regulada pelo direito público; as empresas formadas em decorrência de resolução administrativa ou em virtude de contrato social, submetem-se, no peculiar modelo chileno, ao direito privado.

Relativamente ao seu controle, a despeito de assegurar a legislação o direito dele ser exercido indistintamente, por área de competência, pela Presidência da República, e Ministérios, dispõe ainda o Poder Executivo de um órgão especializado e próprio: a Controladoria Geral.

A este órgão cabe fiscalizar os serviços públicos e examinar e julgar as contas das entidades que os desenvolvem, assim como, inclusive, das empresas estatais de direito privado quando nelas o Estado seja majoritário.

As atribuições desse órgão, segundo relato do trabalho patrocinado pelo BIRD (49), são os seguintes:

"La controladoria general de la República e perce controles previos y posteriores, mediante la forma de razon de las resoluciones y el examen y juzgamiento de las cuentas, respectivamente. Su fiscalizacion es permanente, por cuanto se realiza durante todo el ejercicio presupuetario; intermitente, ya que debe examinar el balance de la respectiva empresa y, extraordinário por que, de acuerdo com su ley orgánica, pueden ordenarse visitas de inspección en cualquier momento".

(48) - BARROS, Patrício Fernandes, Intal, 1976: 14.

(49) - Idem, idem: 65.

Refira-se, por último, que as empresas estatais submetidas ao direito privado chileno ficam, por igual, sujeitas à fiscalização da Superintendência de Sociedades Anônimas, Companhias de Seguros e Bolsas de Comércio — Órgão do Ministério da Fazenda — que tem competência para fiscalizar todas as organizações constituídas sob esse tipo de sociedade, mesmo quando inteiramente pertencentes à economia privada, com acesso aos seus livros, fixação de prazos para elaboração de balanços, orientação contábil, etc.

4.9.3.- Uruguai

Quando se estuda a presente matéria no direito uruguaio, há de se ter em mira, primeiramente, que pela expressão empresa pública devem ser entendidos os entes autônomos e os serviços descentralizados, industriais e comerciais, porquanto essa sociedade — tal como concebida pelo direito brasileiro, assim como a sociedade de economia mista, não tem existência na realidade uruguaia.

Ressalta-se o fato de que a sociedade de economia mista está prevista na Constituição Uruguaia que, de resto, apresenta a curiosa situação de disciplinar em sua Carta Magna os entes autônomos e serviços descentralizados, contrariando a orientação mais ou menos generalizada nos países de constituição escrita de dedicarem à administração indireta não mais do que diretivas ou normas de sentido geral, reservando à legislação ordinária a respectiva regulamentação.

Igualmente é matéria de disciplinamento constitucional a submissão das aludidas entidades ao Tribunal de Contas, cuja competência é amplíssima: além de suas verificações usuais, de ordem contábil financeira, verificando a legalidade de contas, exerce importantes funções preventivas, como a iniciativa de ante-projetos de lei de contabilidade e administração financeira, bem como o conhecimento e aprovação dos orçamentos anuais dos entes industriais e comerciais (artigos 211/213 e 221 da Constituição Uruguaia).

Convém ter-se presente, contudo, que a competência em questão possivelmente decorre do próprio sistema jurídico

uruguaio, que subordina os entes mencionados ao direito público, consoante reitera a jurisprudência administrativa daquele País, que, desde 1952, conta com Tribunal de Contencioso Administrativo. (50)

O direito privado só excepcionalmente é aplicado.

No pertinente ao controle, o exemplo uruguaio afeta, de certa maneira, a tradicional divisão dicotômica de interno e externo e se aproxima do modelo russo.

É que, por força do artigo 211 da respectiva constituição, um dos Contadores dos entes autônomos e Serviços Descentralizados será o Contador Geral e, embora mantendo a situação de funcionário destes, terá ampla autonomia técnica, ficando sob a supervisão do Tribunal de Contas. (51)

O Poder Legislativo não tem estabelecido um controle específico e direto sobre as entidades; o Tribunal de Contas se reporta ao Executivo, o qual solicita a audiência do Senado em casos de nomeações de Diretorias ou modificações que tenha de proceder nas entidades, com base em irregularidades detetadas pelo Tribunal de Contas.

No plano geral, evidentemente, o Poder Legislativo pode utilizar o pedido de informações, constituir comissões de investigação, etc.

Como o controle é exercido pelo Poder Executivo, a lei uruguaia, no concernente à responsabilidade subsidiária, dá aos diretores das entidades que se vem apreciando, quando dissidentes, interessante proteção resguardando-os do chamado controle automático nas seguintes situações: "quando estiveram ausentes na sessão em que a resolução foi adotada e naquela em que se aprovou a ata respectiva; quando, estando presente em qualquer delas, houverem feito cons-

(50) - KORZENIAK, José, INTAL, 1976:195/ 196/246.

(51) Idem, idem: 339

tar sua discordância e os fundamentos dela. Neste caso, a Diretoria deve enviar uma cópia da ata ao Poder Executivo (daí a expressão controle automático". (52)

A existência do contencioso administrativo, com funções de caráter jurisdicional, faz com que o controle apresente singularidade própria.

Quando a entidade da administração indireta uruguaia é acionada mediante a iniquação de nulidade de um ato praticado, a competência para conhecer a reclamação e declarar sua anulação (não reforma), é do Tribunal do Contencioso Administrativo. Porém, se, após esta, o interessado pretende obter reparação de dano, a ação patrimonial correspondente correrá junto à Justiça.

Adotando a expressão de KORZENIAK (53), o controle popular é o que o direito uruguaio consagra em sua Constituição (artigo 191):

"Os entes autônomos, os Serviços Descentralizados e, em geral, todas as administrações autônomas com patrimônio próprio, qualquer que seja sua natureza jurídica, publicarão periodicamente demonstrações que reflitam claramente sua vida financeira".

4.9.4.- Paraguai

Absolutamente divergente do modelo uruguaio, não consigna o direito paraguaio, em sua Constituição, prescrição de criação de empresas públicas ou mistas nem, muito menos, fixa regras para sua exploração.

(52) - KORZENIAK, José, INTAL, 1976: 332

(53) - Idem, idem: 339.

A lei ordinária também não estabelece estatuto próprio para essas entidades. É através dela, entretanto, que ocorre a sua criação, sendo que a própria lei instituidora fixa o modelo do seu funcionamento.

A falta de tais disciplinamentos normativos, porém, não tem impedido a criação dessas entidades: Aceros del Paraguay (ACEPAR), La Corporacion Paraguaya de Carnes (COPACAR), ambas mistas, isto para não referir a tão nossa conhecida binacional ITAIPU, cuja natureza jurídica própria foi objeto de comentário expendido anteriormente no presente trabalho (sub-título 2.1).

Em função do próprio regime político centralizante, o Poder Executivo empolga o controle das entidades estatais, diretamente pela nomeação e destituição de diretores, aprovação de tarifas, quando for o caso de serviços públicos, aprovação do orçamento e outras medidas especiais autorizadas para cada empresa; já o controle indireto é exercido pelo Ministério da Fazenda, através da Controladoria Financeira, a qual mantém "síndicos" em todas as empresas com responsabilidade de relatar-lhe, periodicamente, a situação das mesmas (54).

O aspecto inteiramente peculiar do direito paraguaio está com a função judicial a cargo do Tribunal de Contas, em cujo País fica submetido ao Poder Judiciário (55), embora tenha a responsabilidade de informar ao Executivo e Legislativo sobre as tomadas de contas que realiza.

(54) - MERSAN, Carlos, e MAFFIODO, Salvador Villagra, INTAL, 1976: 156.

(55) - Idem, idem: 157.

4.9.5.- Argentina

Neste capítulo de direito comparado merece especial destaque o Direito Argentino que conta com boa e uniforme legislação sobre sociedades de economia mista, inclusive dispondo de lei orgânica normatizando a atuação desse tipo de empresa estatal.

A lei argentina separa os mundos jurídicos onde atuam as sociedades de economia mista. Assinala Carlos Jorge Varangot que elas se subordinam ao direito privado em tudo o que se refira as suas atividades específicas. E ao direito público em tudo o que trata de suas relações com a Administração e com o serviço público (56).

Cabe ainda anotar, relativamente aos respectivos regimes jurídicos, que a Argentina dispõe dos seguintes tipos de empresas com participação estatal, todas regulamentadas por leis próprias (57):

- 1) Empresas do Estado - Regem-se por um regime misto de direito público e privado, predominando o primeiro.
- 2) Sociedades do Estado - O Estado tem a totalidade do capital acionário, embora se trate de sociedade anônima sujeita ao Código de Comércio e excluída das leis administrativas.
- 3) Sociedades Anônimas com participação estatal majoritária. Nessa sociedade pode haver uma pequena minoria de capital privado, tendo o Estado assegurada proeminente participação majoritária.

(56) - VARANGOT, Carlos Jorge, La Empresa Pública en la República Argentina, Publicaciones del Real Colégio de España en Bolonia, 1970, Espanha:1816.

(57) - GORDILLO, Agustin, INTAL, 1976: 14/15/16.

Submete-se, basicamente, ao Código Comercial mas também se lhe aplicam, em alguns casos, regras de direito público.

4) Sociedade de economia mista - Regula-se pelo Decreto Lei nº 15.349/46. O Estado pode ter a minoria mas elege sempre o Presidente e pelo menos um terço da Diretoria. Os representantes do Estado podem vetar as decisões da Diretoria.

5) Corporação de empresas nacionais - Esta figura jurídica criada pelo Direito Argentino no ano de 1973 tem duplo objetivo: reunir grupos de empresas estatais, a fim de coordenar e planificar sua ação; e concentrar nas mãos do Estado, através de uma única entidade, as suas diversas aplicações acionárias, unificando sua forma de atuação.

A corporação deverá gradativamente absorver o controle sobre as empresas estatais e hoje de desenvolvido pelo Tribunal de Contas.

Os controles a cargo da corporação são de 03 ordens: controle de gestão; controle de legalidade e de auditoria, os quais se realizam através de 3 gerências. Essas gerências, por sua vez, são vinculadas a uma Sindicatura Geral.

Relativamente ao controle parlamentar, refere Augustin Gordillo (58) que recentemente foi introduzida uma Comissão Parlamentar Mista Revisora de Contas, a qual, porém, não tem desenvolvido suas atividades com caráter permanente. São esporadicamente tem exercido suas funções e, ainda assim, seus controles tem sido dirigidos mais para os aspectos políticos.

(58) - GORDILLO, Agustín: idem, idem

4.9.6.- América Central

Na pesquisa de Direito Comparado é de citar-se, também, e por último, trabalho desenvolvido por Wilburg Jimenez Castro (59) que focalizou as entidades descentralizadas na região centroamericana, e da análise a que submeteu as situações existentes no Panamá, Costa Rica, Nicarágua, Honduras, El Salvador e Guatemala.

Concluiu que, em todos, há controle externo e que este é exercido por um órgão do Estado, às vezes denominado de Controladoria Geral e às vezes de Tribunal de Contas. Todavia, a sua incapacidade de controladoria é manifesta, na maioria dos países, por lhe faltar competência para modificação dos pressupostos dos atos analisados.

(59) - CASTRO ZIMENEZ, Wilburg, Los Organismos descentralizados funcionalmente en el istmo centroamericano, La Empresa Pública, Publicaciones, etc: 1.879.

5.- A PROPOSIÇÃO DE UM MODELO

Dos estudos até aqui efetuados, recolhemos a revelação de que inexiste, a rigor, no Direito Brasileiro ou Internacional, uma norma estática, uniforme e regulamentar, que disponha com caráter geral sobre a questão da autonomia de gestão e do controle nas empresas estatais.

Essa falta de delimitação leva à desuniformidade da ação do Estado/empresário porquanto, num sentido amplo, a definição de controle é por demais genérica, segundo Theophilo de Azeredo Santos (60), louvando-se em Raymund Michel:

"ele abrange não apenas o poder de dirigir, de fiscalizar e de reformar todos os atos dos diferentes órgãos sociais, mas, ainda, compreende o controle técnico dos meios de produção, além de controle administrativo da organização interna e do controle financeiro, impondo a política econômica da empresa".

O estudo revelou-nos, ao contrário, que existem sistemas isolados e casuísticos. E que os países articulam suas soluções segundo características próprias, estruturais ou especiais, e que há um relacionamento profundo entre o aspecto jurídico e o econômico. Com um rigor que não é possível dissociá-los.

(60) - SANTOS, Theophilo de Azeredo, Regime Jurídico das Sociedades Comerciais, Forense, Rio de Janeiro, 1958: 71.

Esta reflexão nos leva a Ruy de Souza (61), quando pretendeu substituir o Direito Comercial pelo Direito da Empresa, e esta definiu como:

"A empresa é realidade nova no campo jurídico, que foi buscada no quadro da economia política para fornecer ao Direito a plasticidade óbvia da ação jurídica, que deverá acompanhar, tão presta quanto possível, a ação do mundo econômico".

A empresa estatal efetivamente tem este sentido dinâmico. Fruto da descentralização administrativa e buscando estruturar-se num quadro maleável, a empresa de economia mista é uma realidade nova no campo jurídico.

Cabe, pois, estruturar essa realidade de forma que lhe vivifiquem instituições realmente voltadas para os objetivos sociais, posicionadas da experiência prática, de modo que a teorização que sobre elas se estabeleça tenha base e possa refletir a solução de necessidades que existem e carecem de respostas, que não sejam o mero defluir de colocações doutrinárias que o tempo se incumbiu de esclerosar.

Como foi visto no título I, página 14, a Constituição Federal, artigo 170, cinzela as empresas estatais: "... regem-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas ...".

Por outro lado, pela mesma Constituição, artigo 89, nº XVII, letra b, é da competência privativa da União legislar sobre direito comercial.

Defende ponto de vista contrário Celso Antônio Bandeira de Mello (62). Para esse autor, as normas expendidas com

(61) - SOUZA, Ruy de, O Direito das Empresas, Bernardo Álvares, 1959, Belo Horizonte: 294.

(62) - MELLO, Celso Antônio Bandeira de, Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1973: 107.

referência a essas entidades por leis estaduais e municipais não atingem o campo do direito comercial, sendo emanações de direito administrativo, utilizadas dentro do seu poder de organizar serviços públicos.

Ao adentrar no campo do direito comercial, consorciando-se a particulares para compor a sociedade de economia mista, não abdicaria o Estado das normas que lhe pareceriam as mais próprias para desenvolver tais serviços, as quais apenas esquivam, sem modificar, o direito comercial.

Entende o professor paulista, nesse raciocínio, que o Estado, para realizar serviços públicos, pode promover a aplicação apenas parcial do direito comercial, o que constitui exercício de um poder legítimo sem afetar, portanto, o princípio consagrado no nº XVII, artigo 8º, da Constituição Federal.

Ao nosso modo de entender, o autor citado incorre no equívoco por partir da presunção de que os Estados ou Municípios assim procedem tendo em vista que as legislações que baixam, extravasando o campo administrativo e adentrando esfera do direito comercial, são de sua competência por alcançarem serviços públicos cuja exploração é de sua responsabilidade.

Redarqüimos com a afirmação de que os serviços públicos executados por sociedades de economia mista criadas por Estados e Municípios nem sempre são da competência destes, constituindo, muitas vezes, delegação do Governo Federal, mediante a figura da concessão, como são, dentre outros, os serviços de energia elétrica e telecomunicações.

A aceitar-se a tese defendida por Celso Antônio Bandeira de Mello estar-se-ia a concordar com a possibilidade de, em certas situações, Estados e Municípios disporem a propósito de serviços públicos federais, o que também seria inconstitucional.

Conquanto não disponha a lei brasileira com a exatidão da orientação Argentina, como foi visto à página 74, o entendimento que temos sobre o assunto é de que, também em nosso País — embora a Lei expressamente não o consigne — as socieda-

des de economia mista tem a regência do Direito Privado ou Público, em função das atividades típicas ou atípicas que desenvolvem, guardado, sempre, é óbvio, o princípio da competência constitucional.

Afirmamos, pois, que não pode sequer a lei federal dispor que as sociedades de economia mista terão regência diversa da aplicável às empresas privadas, muito menos a estadual ou municipal, sendo a estas vedado, ainda, estabelecer qualquer norma com referência àquelas entidades, que possa implicar na fixação de direitos ou deveres típicos da Administração direta, por que abrangeria o campo do direito comercial.

O próprio direito positivo brasileiro parece-nos corroborar este ponto de vista ao inserir a Lei nº 6.404, de ... 15.12.1976, no artigo 235, que a ela se subordinam todas as sociedades de economia mista, sem discriminar quanto à figura de direito público detentora da maioria de suas ações e ressaltando exceções ao seu cumprimento apenas quando oriundas de lei federal.

Ocorre-nos então invocar a lógica de Hans Kelsen-
(63) :

"Como já foi destacado, a criação de uma norma inferior através de uma norma superior pode ser determinada em duas direções. A norma superior pode não só fixar o órgão pelo qual e o processo no qual a norma inferior é produzida, mas também determinar o conteúdo desta norma. Mesmo quando a norma superior só determine o órgão, isto é, o indivíduo pelo qual a norma inferior deve ser produzida, e deixe à livre apreciação deste órgão tanto a determinação do processo como a determinação do conteúdo da norma a

(63) - Kelsen, Hans, Teoria Pura do Direito, Armênio Amado - Editor 1976, Coimbra: 326.

produzir, a norma superior é aplicada na produção da norma inferior: a determinação do órgão é o mínimo do que tem de ser determinado na relação entre uma norma superior e uma norma inferior".

Figura-se como norma inferior toda aquela que sucede às prescrições comentadas dos artigos 163 e 170 da Constituição Federal — que são a norma superior disciplinando as empresas estatais, sobretudo as de economia mista, objeto do tema em desenvolvimento.

Temos assente, no entanto, que essa norma inferior, desde que guardando as linhas basilares, pode ser desenvolvida nos níveis da Administração Federal e da Administração Estadual, mediante instrumentos legislativos próprios e específicos.

Defendemos esses instrumentos erigidos em dois sentidos: disciplinando a política e desenvolvendo o controle das entidades de que se trata.

Em nenhum instante, porém, esses instrumentos avançariam no campo da gestão das empresas, como hoje sucede, devendo a administração das entidades ser realmente entregue à criatividade dos seus dirigentes.

Naturalmente que quando fazemos referência à ação dos dirigentes não queremos significar um poder pessoal e, sim, aludir à força que constitui a estrutura pensante e propulsora das entidades estatais constituídas sob a forma de empresas.

A tais gestores se dariam objetivos a ser cumpridos, sendo que nas políticas emanadas do Poder Público fixar-se-iam os limites mínimos a serem atingidos.

O controle, por sua vez, não deverá representar um simples trabalho de verificação de números ou confrontação de cumprimento de disposições formais, tão ao gosto das inspeções e auditagens que tem origem apenas contábil e burocrática.

Seria de enfatizar-se à controladoria o caráter público que tem as empresas estatais de assumir, o que lhes determina responsabilidades pelo cumprimento de programas sociais cujos resultados podem inclusive ser antieconômicos.

Logo, é possível acontecer que em determinada sociedade de economia mista a idéia do lucro não seja o objetivo ou fundamento basilar. Principalmente por este aspecto, o controle deve, no nosso entender, receber unificação de maneira a evitar-se a sua superposição ou duplicação, como é típico ocorrer, por exemplo, no caso da empresa que ostenta a dupla condição de economia mista estadual com a de concessionária de um serviço público federal.

Embora a preconização mais frequente tenha sido a indicação de 2 níveis — em regra o Tribunal de Contas ou órgão correspondente e outro de ordem administrativa — a orientação do Direito Comparado, que trouxemos à colação, não ofereceu um exemplo que possamos considerar realmente definitivo dentro do sentido que pretendemos imprimir e estruturar este trabalho: a certeza da boa e honesta aplicação do dinheiro público, dentro de padrões de eficácia tão sólidos quanto os encontráveis na moderna empresa privada.

De certa forma, permanece intangível o problema circunscrito por Jean Meynaud já em 1956 (64) quando chegou à constatação de que nenhum País conseguiu encontrar fórmulas capazes de harmonizar os contraditórios objetivos da empresa — que pretende maior liberdade de movimentos — com os do Estado, o qual não pode descurar da circunstância de que, a essas entidades, cabe aplicar recursos públicos.

Além dos modelos formais pesquisados no âmbito internacional, também procuramos examinar proposições doutrinárias das quais damos destaque a uma de autoria de M.T. DE CARVALHO BRITTO DAVIS, inserta no seu percuciente e abrangente Tratado das Sociedades de Economia Mista . (65)

(64) - MEYNAUD, Jean, Aspectos Atuais da Empresa Pública na França, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1957: 35

(65) - BRITTO DAVIS, M. T. de Carvalho, Tratado das Sociedades de Economia Mista, José Konfino, Rio de Janeiro, 1969:431/432.

Amparamo-se nas leis nºs 2.044/1953 e 3890 A/ 1961, — a primeira criando a PETROBRÁS, dentre outras providências, e a segunda a ELETROBRÁS — propõe que se institua a obrigação de todos os presidentes de sociedades de economia mista de terem que comparecer às casas legislativas respectivas — Congresso ou assembléias estaduais, conforme a participação acionária da União ou Estados — sempre que convocados para prestarem esclarecimentos.

Em termos de institucionalização do controle, a sugestão do autor citado é a de seguir-se o adotado em outros países erigindo-se no cenário jurídico nacional a figura do controlador das Empresas Estatais, livremente nomeado e destituído pelo Presidente da República e com funcionamento a nível de um órgão técnico do Tribunal de Contas.

Tratar-se-ia, como se pode inferir, de controle derivado dos poderes executivo e legislativo, constituindo um hibridismo inaceitável, ao nosso modo de entender, afigurando-se nos, também, que pouco inovaria além das atuais atividades funcionais do Tribunal de Contas.

No âmbito externo, o professor JEAN DUFAU (66) afirma caber crítica relativa à inadaptação dos controles a posteriori, os quais exercem sua atividade através de uma "ótica estreita e fazendo dirigir suas investigações essencialmente sobre as contas das empresas públicas e negligenciando os problemas de gestão e de eficácia econômica".

A esta dificuldade se junta ainda, segundo o mesmo autor (67), a dificuldade ocasionada pela multiplicidade de controles (administrativo, jurisdicional e parlamentar, internos e externos, a priori e a posteriori), bem como sua dispersão entre diversos órgãos e até dentro de um mesmo ministério, o que faz resultar na criação, em muitos casos, de dupla tutela técnica e financeira, arguindo a inexistência de uma adequada coordenação entre as tutelas referidas.

(66) - DUFAU, Jean, Les Entreprises Publiques, Editions de L'Actualité Juridique, Paris, 1973:276.

(67) - Idem, idem: 278/279.

Como decorrência e pela constatação de tais dificuldades o Governo Francês, no ano de 1966, constituiu Comitê das Empresas Públicas, confiando sua presidência ao Inspetor de Finanças, Simon Nora, com o objetivo de estudar amplamente e definir as relações entre o Estado e as empresas públicas, e as atividades que desenvolvem, resultando em amplo documento conhecido como o Relatório Nora (Rapport Nora).

As conclusões desse relatório, na afirmação de seus analistas, tenderiam a responder interrogações várias, relacionadas com as empresas estatais, e, dentre elas, a de qual seria a missão do setor público, e que melhor caminho se deveria tomar para adequadamente financiá-las e dirigi-las.

As respostas propostas pelo Relatório Nora implicaram em, dentre outras medidas, assegurar maior autonomia de gestão às empresas estatais visando a reforçar sua eficácia e estabelecer em maior grau a responsabilidade dos seus dirigentes.

Com tal propósito, preconizou o documento em questão que atualmente "a concepção tradicional das relações entre o Estado e essas empresas, do tipo autoritário e hierárquico, deveria ser abandonada no proveito de uma concepção nova, fundada sobre a técnica contratual e a supressão dos controles a priori".(68)

Nasceu, então, no mundo jurídico francês, um sistema de controle mais flexível, fundado na produtividade das empresas estatais e denominado de contrato programa, de sorte a ensejar, na prática, uma contradição entre a ação do controle aplicado hoje às empresas estatais francesas e o sistema legal estratificado e apreciado no sub-capítulo 4.2 do presente trabalho.

O contrato programa é estabelecido em relação à cada empresa estatal, em particular, abrangendo sempre um período determinado, que coincide com a duração da aplicação do plano a-

(68) - DUFAU, Jean, Les Entreprises Publiques, Editions de L'Actualité Juridique, 1973, Paris: 286.

provado.

Exemplificando a aplicação de um desses contratos programa referimos o assinado entre o Governo e a Elettrecité de France em dezembro de 1970.

Por ele, o Estado assegurou à E.D.F. uma certa liberdade tarifária, passando a controlar suas operações a posteriori e não mais a priori. Em troca, a E.D.F. se fixou em três objetivos:

"realizar produtividade de ao menos 4,85% por ano, aumentar sua taxa de autofinanciamento e a rentabilidade do capital investido". (69)

Reproduzimos essas posições doutrinárias e práticas para ilustrar a linha de exposição a que nos vimos impondo: i n e x i s t e a t e a q u i u m p a d r a o c o e r e n t e n t a n t o , t e m o s c o m o v e r d a d e i n e l u t á v e l q u e o c o n t r o l e d e s e r e s p e c i a l i z a d o e u n o.

Quando exercido pelo Poder Executivo parece ser duplamente negativo: ou implica no controle dos próprios atos ou representa hipertrofia funcional, em detrimento de outra, geralmente vinculada por subordinação.

Faz-se exceção para serviços desenvolvidos sob o regime de concessão, quando o concedente terá o poder de fiscalização sobre o concessionário, embora sendo duas entidades per t e n e n c i e n t e s a o o P o d e r E x e c u t i v o.

O recurso ao Tribunal de Contas, criação recente da legislação Nacional, no que tange às sociedades de economia mista, não parece constituir perspectiva animadora, uma vez que tendo este o encargo de fiscalizar também os atos da Administração direta há o risco de que sua ação possa asfixiar as empresas estatais, fruto de uma visão burocrática da gestão pública, o que inibe a maleabilidade e tolhe o dinamismo no regime da economia mista.

(69) - GRAVELAINE, Frederique de, e O'DY, Sylvie, L'Etat E.D.F., Editions Alain Moreau, 1978, Paris: 259.

Verificamos, por igual, compulsando o direito comparado, que se trata de instituição com estrutura desuniforme, que varia muito em função do regime político em que se insere.

Aliás, sobre esse órgão, encontra-se em diversos textos da literatura jurídica brasileira o depoimento abaixo, prestado pelo antigo e ilustre Ministro João Lyra Filho, referindo-se ao controle a cargo do Tribunal de Contas — do qual foi membro e mérito:

" ... é fluido, frouxo e falho".

Em obra recente (70) José Serpa de Santa Maria, acompanhando o citado João Lyra Filho, propugna pela instituição de uma corregedoria Financeira como órgão do Tribunal de Contas, para atividade permanente junto às entidades fiscalizadas, figura que, no seu entender, está ínsita na estrutura da Superintendência de Urbanização e Saneamento (SURSAN) quando prevê essa autarquia estadual uma Junta de Controle presidida por membro indicado pelo Tribunal de Contas do Rio de Janeiro.

Trilhando o caminho de exclusões proposto, chegamos ao Poder Legislativo.

Constitui característica do Estado moderno o declínio da função legislativa do Poder assim chamado. Trata-se, aliás, de fenômeno universal, limpidamente detetado por autores da expressão de Samuel Huntington e Herman Finer (71), como está referido em pesquisa intitulada A FUNÇÃO DO LEGISLATIVO e realizada pelos Sociólogos Sérgio Henrique Hudson de Abranches e Gláucio Ari Dillon Soares, da Universidade de Brasília:

"Deste modo, no Estado moderno, o Legislativo deixou de ter como sua função principal a de iniciar o processo de feitura de leis. Quais, então, as funções modernas do Legislativo? Finer afirma que o problema principal do Estado contem-

(70) - SANTA MARIA, José Serpa, Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas, Liber Juris, Rio de Janeiro, 1979:178.

(71) - A citação consta de trabalho sob o título A FUNÇÃO DO LEGISLATIVO e registrado nos anais do Congresso Nacional, edição de 27.10.72 do Diário do Congresso Nacional, páginas 3995 a 4006.

porâneo é o controle da atividade do Governo e da administração cotidiana. É este poder fiscalizador que vem sendo atribuído ao Legislativo, na maior parte dos países com sistemas políticos representativos. Para Huntington, o Congresso para subsistir e ser importante, não precisa legislar. Sua função primordial deve ser o controle da administração governamental. Este ponto de vista está claramente vinculado a uma visão da ação do Estado na sociedade contemporânea que é bastante diferente daquela do liberalismo clássico".

No Brasil, o decréscimo da atividade legislativa do Congresso e das Assembléias Estaduais não foi suprido por atribuições novas, que substituíssem aquelas, e a função de fiscalização que se tem arrogado o Legislativo não é da natureza da que se está invocando neste trabalho.

Demonstrando, em números, o declínio do Poder Legislativo no País, focalizou o depoimento aludido, por exemplo, que, enquanto no ano de 1960, foram apresentados ao Congresso Nacional 1.139 projetos, no ano de 1970 foram apresentados 388 e 624 no ano de 1971.

Revela, ainda, outros dados: no ano de 1963 foram apresentados à Câmara Federal 1.344 projetos e apreciados 186.

O mesmo se repetiu em 1968, exercício em que a mesma Câmara recebeu 1.162 projetos, com apreciação de 253. Nos anos de 1970 e 1971, o número de projetos rejeitados foi muito maior do que o número de aprovados.

No ano de 1970, a Câmara dos Deputados aprovou 77 e rejeitou 274 projetos; em 1971 rejeitou 241 e aprovou apenas 92 projetos. Manifestando-se especificamente sobre esses números, aduzem os sociólogos citados que a análise dos projetos em separado evidencia que o Legislativo aprova em maior número os que provêm do Executivo, em detrimento daqueles de sua própria origem.

Cremos não necessitar de outras colocações, além dos números citados, para fixar um registro dramático quanto à estagnação e até mesmo redução da capacidade do Poder Legislativo, no que se refere a sua atividade legiferante típica.

Entendemos que o controle externo das sociedades de economia mista deva ser confiado ao Poder Legislativo, repelindo, porém, pelas razões antes invocadas, a intermediação hoje praticada no País através do Tribunal de Contas.

Entre dotar esse órgão de assessoramento técnico capaz de permitir-lhe analisar, em profundidade, a performance das empresas estatais e instituir tal assessoramento especializado junto ao Congresso e Assembleias Legislativas, diretamente, optamos pela segunda hipótese.

O controle exercido pelos membros do Poder Legislativo restabelece, de certa forma, sob o color da democracia in direta, o modelo imprimido pelos Países Baixos na outorga da concessão e privilégios à Companhia das Índias Ocidentais, através de instrumento firmado a 03.06.1621, cuja cláusula XVI dispunha que os administradores desta deveriam extrair um balanço geral a cada 6 anos e que suas contas deveriam ser apresentadas em público, depois da prévia afixação de editais com o objetivo de que à reunião pública pudessem comparecer, querendo, as pessoas interessadas.

O controle, assim praticado, também não assumiria a simples figura do pedido de informações, que hoje se pratica. A solução que se preconiza pretende erigir um novo sistema, cuja base efetiva seja o artigo 45 da Constituição Federal.

Considerando, por outro lado, que essas entidades não desenvolvem unicamente programas econômicos, sendo frequente, pelo contrário, a execução de projetos com cunho marcadamente social, o planejamento das sociedades de economia mista — que no nosso modelo teria horizonte trienal — utilizaria formas que permitissem captar reivindicações das diversas camadas da população, através dos componentes do Poder Legislativo que realizariam trabalho de campo e canalizariam para aquelas entidades os pedidos de seu interesse. Tais pedidos, entretanto, para aprovação, teriam de atender a rígidos pressupostos e parâmetros de ordem técnica.

Conquanto fosse aprovado pela própria Administração das empresas, nenhum outro órgão ou poder sobre ele tendo ingerência, o planejamento das sociedades de economia mista seria por ela encaminhado ao Legislativo para conhecimento, registros, visando permitir aos homens daquele Poder a obtenção de visão de conjunto dos programas setoriais que formam o quadro de ação estatal.

As contas dessas empresas teriam a aprovação no Legislativo, mas para evitar-se a análise desfundamentada, precária ou empírica, o seu exercício se efetuariá através de auditoria externa própria e especializada.

Contratadas pelo Poder Legislativo, nos níveis federal e estadual, essas auditorias acompanhariam o desempenho das entidades, tendo funções de orientação e de tomada de contas e seriam obtidas estritamente no setor privado, a fim de terem alta especialização nos padrões de desempenho da gestão empresarial, onde objetivos e eficácia são idéias que se fundem e representam a missão principal do administrador.

Os relatórios dessas auditorias não seriam emitidos diretamente ao Legislativo. A fim de evitar-se que os auditores, denegrindo ou censurando indevidamente os administradores, emitissem relatórios diretamente ao Legislativo, e também porque a aprovação das contas pelo Legislativo tivesse — junto com o exercício do controle — o escopo de informar os homens públicos referidos, as contas somente lhes subiriam após que as auditorias as tivessem aprovado perante às empresas fiscalizadas. O Poder Legislativo referendaria esses relatórios.

Muito embora o objetivo da criação dessas auditorias tenha uma finalidade pública — expressada no controle externo permitido ao Legislativo — a sua existência seria plenamente coerente com o modelo da sociedade de economia mista brasileira.

Tendo esta que assumir sempre a forma da sociedade anônima, por definição legal, a auditoria externa já lhe é uma instituição típica, consoante as prescrições da Lei nº 6.404, de 15.12.1975.

Utilizando-as na maneira preconizada neste trabalho, estar-se-ia em verdade apenas ampliando a atividade dessas

auditorias, fazendo-as também informativas do Poder Legislativo, sem contudo desvirtuar o caráter empresarial que devem ter as sociedades de economia mista ou afetar seu poder decisório, cuja incolumidade há de ser o corolário de sua própria autonomia.

Não se considere solução sonhadora e utópica. A vitoriosa instituição sueca do ombudsman, hoje em aplicação em diversas partes do Mundo, com pleno sucesso, é uma criação parlamentar, que escolhe o titular por prazo certo, e não tem função executiva, apenas opinativa, ou melhor, para usar expressão de Celso Barroso Leite (72), que publicou interessante trabalho sobre essa figura administrativo/jurídica, "não tem poderes, mas apenas atribuições, e certos direitos a elas inerentes ...".

A principal característica do ombudsman é exatamente esta: se entende existir algum erro da administração, cabe-lhe sugerir ou recomendar providências corretivas, mas não lhe é concedido o poder de fazer aplicá-las.

O sistema preconizado dependeria da lei federal para revogar as leis nºs 6.223, de 14.05.1975, e 6.525, de 11.04.1978, determinando a fiscalização das sociedades de economia mista pelos Tribunais de Contas. A lei revocatória estabeleceria o sistema que se preconiza quanto às empresas de economia mista federais.

A fulminação das leis citadas far-se-ia pretendendo o objetivo colimado neste estudo mas, por outro lado, igualmente atenderia a melhores desígnios de técnica legislativa, como bem coloca Carlos S. de Barros Júnior: (73)

"... ao invés de regular o artigo 45 da Constituição — o que seria de melhor técnica — promulgou-se, em 14 de julho de 1975, a lei nº 6.223, que cuidou da fiscalização financeira e orçamentária da União, na forma do artigo 70 da Constituição, aditando providências tendentes à fiscalização e Julgamento de

(72) LEITE, Celso Barroso, Ombudsman-Corregedor Administrativo, Zahar, 1975, Rio de Janeiro

(73) BARROS JÚNIOR, Carlos S. de, A Fiscalização ou Controle da Administração Pública. O Controle Financeiro da Administração Descentralizada, Revista de Direito Administrativo - Fundação Getúlio Vargas - volume 131 - Janeiro/Março 1978:31.

contas dos da administração descen-
tralizada. Disciplinou a lei por
junto matéria de fiscalização per-
tinentes à administração direta e
autárquica e fiscalização financei-
ra e tomada de contas dos demais
entes da administração descentrali-
zada".

As sociedades de economia mista estaduais regular-
se-iam por lei estadual própria, que introduziria as sugestões a-
qui expendidas quanto ao planejamento e ao controle e revogando
toda a legislação e atos que versam sobre matéria típica de execu-
ção da programação dessas entidades, que não deve sofrer interfe-
rência de qualquer espécie ou origem no tocante à gestão de seus
objetivos, evitando-se, pois, a ocorrência de qualquer modalidade
de co-gestão.

A interferência externa, multiforme como se vem
praticando, tende, por um lado, a afetar a independência que deve
ser o traço característico da sociedade de economia mista. De ou-
tro, por ser casuística, obumbra a função realmente indelegável
que o Estado empresário deve exercer sobre tais entidades: o con-
trole quanto à prossecução dos objetivos pertinentes e a correta
aplicação dos vultosos recursos públicos que lhes estão alocados.

Aludindo, no título deste trabalho, que ele se pro-
punha a apreciar o problema do controle, não fomos levados, unica-
mente, pela constatação de que, ao nível das chamadas ciências so-
ciais, há sempre a possibilidade da ocorrência de diversas teori-
as sobre um mesmo fato, o que tenderia a conduzir o autor a cir-
cunscrever o seu campo de exposição.

Teve-se, entretanto, além daquela preocupação, o
escopo de evidenciar que há um desvirtuamento no controle em apli-
cação pelo Poder Público na sua ação junto às sociedades de econo-
mia mista.

É de se ter presente que a necessidade de normati-
zação do multifário controle hoje exercido pelo Poder Público é
tão importante quanto a sua própria existência. Transcendendo os

campos da formulação geral — planejamento/política/controle — para adentrar na área de sua administração propriamente dita, interferindo na ação dos seus gestores, o Poder Público poderá chegar ao ponto em que a essas entidades serão retiradas as características de autonomia e auto-suficiência que lhes devem ser próprias.

Vislumbra-se, assim, num plano de decorrência natural que, se não for tal quadro alterado, as sociedades de economia mista, como as demais entidades da Administração indireta, terão sensivelmente reduzida, no futuro, a expressão de sua ação, sendo suas dinâmicas e eficazes estruturas reabsorvidas, gradativamente, pela pouco flexível máquina da Administração direta.

C O N C L U S Õ E S

- 1.- O Estado, que instituiu a sociedade de economia mista com o objetivo de tornar mais flexível e dinâmica sua atuação em campos determinados da economia, demonstra uma tendência em reabsorver o encargo pelas atividades que descentralizou, através dos mecanismos de controle externo a que gradativamente vai submetendo tais empresas.
- 2.- O controle externo das sociedades de economia mista não deve ser estruturado nos moldes daquele aplicável à Administração direta, sob pena de afetar a eficácia do seu trabalho, que necessita ter como parâmetro a empresa privada e os seus mecanismos de ação.
- 3.- O Estado-acionista deve dar plena autonomia à administração da sociedade de economia mista, evitando-se qualquer modalidade de co-gestão.
- 4.- Não pode o Estado, porém, ser considerado um acionista comum, daí porque é justificável que disponha de instrumentos que lhe permitam o exercício de um efetivo controle externo, que compatibilize a autonomia das empresas referidas com princípios éticos de boa aplicação de dinheiros públicos.
- 5.- O confronto do Direito brasileiro com o de outros países revela a inexistência de normas uniformes sobre o controle externo, não só desse como de todos os outros tipos de empresas estatais. Cada País adota o seu modelo próprio.
- 6.- Considera-se inadequada a prática brasileira de submeter as sociedades de economia mista ao controle do Tribunal de Contas. Trata-se de órgão eminentemente voltado para a Administração direta e seus instrumentos de trabalho são inconciliáveis com as atividades desenvolvidas pelas empresas estatais, cujos métodos de ação devem ter nítidas características empresariais.

- 7.- O controle que cabe ao Poder Legislativo exercer sobre as aludidas empresas deve ser direto, utilizando, contudo, as sessorias altamente especializadas, buscadas na economia privada de modo que seu trabalho não afete a autonomia das empresas e possibilite a realização de perfeito e extenso controle de suas atividades.
- 8.- A solução proposta teria inteiro respaldo constitucional, em razão do que estabelece o artigo 45 da Constituição Federal, fazendo-se necessário apenas revogar as Leis nºs.. 6.223, de 14.05.75 e 6.525, de 11.04.1978, que submeteu as sociedades de economia mista ao Tribunal de Contas. A introdução do modelo que se preconiza far-se-ia através de legislação ordinária.
- 9.- A legislação de que cogita o item anterior não necessitaria limitar-se ao controle da administração das sociedades de economia mista; o conceito de controle poderia ser utilizado, inclusive, para impedir a criação desmesurada de quaisquer tipos de empresas estatais.

6.- B I B L I O G R A F I A

ABRANCHES, Henrique Hudson, A Função do Legislativo, Diário do Congresso Nacional, Edição de 27.10.1972.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra, "Conceito de Sociedade de Economia Mista no contexto da nova Lei das Sociedades Anônimas", separata da Revista de Direito Público, Janeiro/Junho, 1976, São Paulo.

BARROS, Patrício Fernandes, El Regimen Legal de Las Empresas Públicas - Latinoamericanas y su Accion Internacional - INTAL, 1976.

BARROS JÚNIOR, Carlos S. de, A Fiscalização ou Controle da Administração Pública. O Controle Financeiro da Administração Descentralizada, Revista de Direito Administrativo - Fundação Getúlio Vargas — volume 131 - Janeiro/Março 1978.

BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo, Tomo I, La Ley, Buenos Aires, 1964.

BRITTO DAVIS, M.T. de Carvalho, Tratado das Sociedades por Ações, José Konfino, Rio de Janeiro, 1969.

CARVALHO, Getúlio, Revista de Administração Municipal, Fundação Getúlio Vargas, Janeiro/Fevereiro, 1973.

CAETANO, Marcelo, Princípios Fundamentais do Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Forense, 1977.

CASESSE, Sabino, Las Participaciones Estatales en Italia, Publicaciones del Real Colégio de España, en Bolonia, 1970.

CASTRO, Alejandro Carrilo, El Regimen Legal de Las Empresas Públicas, Latinoamericanas y su Accion Internacional, INTAL, 1976.

CASTRO, Zimenez Wilburg, Los Organismos descentralizados funcionalmente en el istmo centroamericano, La Empresa Pública, Publicaciones del Real Colégio de España, en Bolonia, 1970.

- CAVALCANTI, Themístocles Brandão, Curso de Direito Administrativo, Freitas Bastos S.A. - 72 edição, São Paulo.
- CRETELLA, Júnior, Direito Comparado, José Buschatsky, São Paulo, 1972.
- DALLARI, Dalmo de Abreu, O Futuro do Estado, Indústria Gráfica Sa raiva, São Paulo.
- DUFAU, Jean, Les Entreprises Publiques, Editions de L'Actualité Ju ridique, 1973, Paris.
- FERREIRA, Waldemar Martins, A Sociedade de Economia Mista em seu aspecto contemporâneo - Editora Max Limonad, 1956, São Paulo.
- FRANCOTTE, Colette Begaux, La Empresa Pública en La Union Soviética, Publicaciones del Real Colegio de España, en Bolonia, 1970.
- GALLOTTI, Luiz Octávio, O Tribunal de Contas da União e a prática de sua competência constitucional, Revista de Direito Administrativo - Fundação Getúlio Vargas, 131, Janeiro/Março de 1978.
- GORDILLO, Agustin, El Régimen Legal de Las Empresas Públicas Latinoamericanas y su Accion Internacional - INTAL: 1976.
- GRAU, Eros Roberto, Revista de Direito Público, Revista dos Tribunais, São Paulo, nº 30.
- GRAVELAINE, Frederique de, e O'DY, Sylvie, L'Etat E.D.F., Editions Alain Moreau, 1978, Paris.
- HAZARD, John N., La Empresa Pública, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolônia, 1970.
- KANAZAWA, Osamu, La Compañia Japan Air Line como Empresa Pública, Publicaciones del Real Colégio de España, Bolonia, 1970.
- KELSEN, Hans, Teoria Pura do Direito, Armênio Amado - Editor 1976, Coimbra.
- KORZENIAK, José, El Regimen Legal de Las Empresas Públicas Latinoamericanas y su Accion Internacional - INTAL: 1976.

- LAUBADÈRE, André de, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, Librairie Générale de Droit de Jurisprudence, Paris, 1957.
- LEITE, Celso Barroso, *Ombudsman - Corregedor Administrativo*, Zahar, 1975, Rio de Janeiro.
- MAEYER, Joseph M. M., *Las Empresas Públicas e Los Países Bajos*, Publicaciones del Real Colégio de España, en Bolonia, 1970.
- MARIENHOFF, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1964, Tomo I.
- MASAGÃO, Mário, *Curso de Direito Administrativo*, Revista dos Tribunais, 5a. edição, São Paulo, 1974.
- MAYER, Luiz Rafael, *Consultor Geral da República*, Parecer publicado no Diário Oficial da União, Seção I, de 19.10.1978:16869/77.
- MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, 1975, Revista dos Tribunais, São Paulo.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta*, São Paulo, Revista dos Tribunais,, 1973.
- MENDONÇA, J. X. Carvalho de, *Tratado de Direito Comercial Brasileiro*, Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 1959 - volume IV.
- MERSAN, Carlos, e MAFFIODO, Salvador Villagra, *El Regimen Legal de Las Empresas Públicas Latinoamericanas* - INTAL 1976.
- MEYNAUD, Jean, *Aspectos Atuais da Empresa Pública na França*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1957.
- MIRANDA, Pontes de, *Comentários à Constituição de 1967* - Tomo III, Revista dos Tribunais, 1970.
- MONACO, Fábio Roversi, *Consideraciones sobre Los Entes Autonomos de Gestion*, Publicaciones del Real Colégio de España, en Bolonia, 1970.

- PEIXOTO, Carlos Fulgêncio da Cunha, Sociedade por Ações, Saraiva, São Paulo - 4º volume.
- POLAK, Kenneth, La Empresa Pública en Gran Bretaña, Publicaciones del Real Colegio de España, en Bolonia, 1970.
- VARANGOT, Carlos Jorge, La Empresa Pública en la República Argentina, Publicaciones del Real Colégio de España, en Bolonia, 1970.
- VENEZIA, J. C., La Empresa Pública en Francia, Publicaciones del Real Colégio de España, en Bolonia, 1970.
- VIGNOCHI, Gustavo, La Empresa Pública en Itália, Publicaciones del Real Colégio de España en Bolonia, 1970.
- VOGEL, Klaus, Las Empresas Públicas en la República Federal Alemana, La Empresa Pública, Publicaciones del Real Colégio de España, 1970.
- SANTA MARIA, José Serpa, Sociedade de Economia Mista e Empresas Públicas, Liber Juris, Rio de Janeiro, 1979.
- SANTOS, Theóphilo de Azeredo, Regime Jurídico das Sociedades Comerciais, Forense, Rio de Janeiro, 1958.
- SANTOS, Theóphilo de Azeredo, As Sociedades de Economia Mista no Direito Brasileiro, Forense, Rio de Janeiro, 1964 - 1a. edição.
- SOARES, Gláucio Ari Dilon, A Função do Legislativo, Diário do Congresso Nacional, Edição de 27.10.1972.
- SOBRINHO, Manoel de Oliveira Franco, Organização Administrativa das Empresas Públicas, Revista de Direito Público, Volume 15, 1971.
- SOUZA, Ruy de, O Direito das Empresas, Bernardo Álvares, 1959, Belo Horizonte.